МАУП

Науковий вісник:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту
ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Науковий вісник: державне управління

Випуск № 2 (4) 2020

Київ – 2020

ISSN (print) 2618-0065
ББК 67.401.я43 **DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)**
Н 72

Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №2 (4) 2020. С. 398.

У журналі зібрані статті науковців Українського науково-дослідного інституту цивільним захистом, ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональної академії наук», інших вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, підготовлені за результатами їх наукової та дослідної роботи. Розраховано на дослідників, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків у сфері державного управління.

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журналу «Науковий вісник: державне управління» присвоєно категорію "Б" із державного управління.

Журнал «Науковий вісник: державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, а, також, до міжнародних наукометричних баз: Turkish Education İndex (Турція) , Eurasian Scientific Journal Index (Азія), ResearchBib.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональною Академією управління персоналом (Протокол №3 від 25.03.2020).

Головний редактор

Жукова І.В. *Кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна*

Заступник Головного редактора:

Андрієнко М.В. *доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна*

Гаман П.І. *доктор наук з державного управління, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна*

Редакційна колегія:

Агата Возняк – Краков'ян *кандидат економічних наук, Інститут соціальних наук та безпеки Академії ім. Яна Длугоша в Ченстохові, м. Ченстохов, Польща*

Акімов О.О. *кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна*

Акімова Л.М. *доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна*

Андреєв С.О. *доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету телекомунікацій, м. Київ, Україна*

Валюх А.М. *доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна*

Вольдемар Гайда *доктор економічних наук, професор, ректор Вищої школи економіки, м. Варшава, Польща*

Гаман Н.О. *кандидат наук з державного управління, доцент кафедри маркетингу та управління бізнесом Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини, м. Умань, Україна*

Кропивницький В.С. *кандидат технічних наук, начальник Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна*

Латинін М.А. *доктор наук з державного управління,. професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків, Україна*

Майстро С.В. *доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків, Україна*

Міхальський Томаш *доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету Гданськ, Польща*

Новак-Каляєва Лариса Михайлівна *доктор наук з державного управління, професор, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, Україна*

Орлова Наталія Сергіївна *доктор наук з державного управління*
професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ, Україна

Пархоменко-Куцевіл О.І. *доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління, Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна*

Романенко Є.О. *доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна*

Сальнікова О.Ф. *доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, підполковник, Начальник навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, м. Київ, Україна*

Сіцінська М.В. *доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна*

Сіцінський А.С. *доктор наук з державного управління, професор, завідувач науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна*

Шако В.С. *кандидат наук з державного управління, директор Державного підприємства «Лисянське лісове господарство», Черкаська область, Україна*

Шапоренко О.І. *доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управлінських технологій ВНЗ «Університету економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна*

Шевчук І.В. *кандидат наук з державного управління, керівник відділу з питань законотворчості та наукових експертиз науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна*

Шойко В.А. *кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна*

Якимчук А.Ю. *доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ №23583-13423Р від 27.09.2018 р.

© автори статей, 2020
© Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2020
© ПрАТ ВНЗ «МАУП»

Шановні колеги!

Вітаю вас із виходом № 2(4) 2020 фахового журналу із державного управління «Науковий вісник: державне управління».

На сьогодні, журнал став друкованим виданням, що має солідну репутацію і широку читацьку аудиторію, як в Україні, так і за кордоном.

Публікації журналу джерело достовірної інформації і якісної аналітики з актуальних питань функціонування і розвитку механізмів державного управління, практичних аспектів державного регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ін.

Колектив журналу, без сумніву, вносить значний внесок у зміцнення та розвиток державного управління у сфері цивільного захисту.

У цьому номері видання ви познайомитеся з проблемними аспектами державного регулювання інвестиційними процесами у будівництві соціального житла як надважливої складової розвитку держави та об'єкту уваги теоретиків та практиків; особливостями державного управління економікою регіонів на інвестиційній основі в умовах сталого розвитку; національними особливостями визначення правового статусу депутата місцевої ради (органів місцевого самоврядування) в державах-членах ЄС. Особливий інтерес становлять і публікації з питань особливостей формування об'єктно-предметної сфери державного управління медіацією в Україні.

Бажаю усім співробітникам журналу «Науковий вісник: державне управління» нових професійних успіхів, благополуччя, щастя і здоров'я.

Розраховую на продовження плідної співпраці та на публікацію нових злободенних публікацій!

З повагою,

Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України

Є.О. Романенко

Шановні колеги!

Вітаю із виходом № 2(4) 2020 фахового журналу з державного управління «Науковий вісник: державне управління»! Сьогодні, видання можна по праву віднести до високопрофесійних у галузі державного управління, не тільки за складом редакційної колегії, авторів, читачів, а й за вибором тематики номерів, над підготовкою яких працюють справжні фахівці.

Потенціал і цінність журналу для розвитку науково-технічного потенціалу у галузі державного управління очевидні.

У цьому номері журналу ви познайомитеся з актуальними питаннями особливостей функціонування світових моделей електронного урядування у сфері освіти та їх порівняння з українським досвідом розвитку електронного урядування; можливостями впровадження нових цифрових інструментів управління для підвищення ефективності координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин та ін. Цікавим буде і дослідження особливостей та механізмів державного управління впровадженням обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення в умовах кризи чинної моделі пенсійного забезпечення в Україні. Також, статті містять актуальну інформацію щодо особливостей реалізації соціальної житлової політики, що повинна сприяти створенню умов для покращення якості життя населення за рахунок впровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, цільового спрямування інвестицій в їх подальший розвиток і підвищення якості будівельних послуг.

Бажаю всій команді журналу здоров'я, щастя та успіхів у всіх справах!

Нехай кожен день приносить гарний настрій, творче натхнення і сили для здійснення наукових і життєвих планів!

З повагою,

Головний редактор,
кандидат наук з державного управління,
доцент ***Жукова Ірина Віталіївна***

ЗМІСТ

Radchenko O.V., Shestakovska T.L., Chernov S.V., Radchenko O.A. **7**
THE IMPACT OF THE INTEGRATION OF COOPERATION WITH THE EU ON THE LEADING POSITIONS OF THE ECONOMY

Андрієнко М.В., Жукова І.В., Каршієва А.І. *ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄКТНО-ПРЕДМЕТНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕДІАЦІЄЮ В УКРАЇНІ* **21**

Бобровський О.І. *ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРВІСНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЛАНОК СУСПІЛЬСТВА* **32**

Богданенко А.І. *ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА* **45**

Борисов А.В. *ДИСКУРСНЕ ПОЛЕ ПРОБЛЕМАТИКИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ* **52**

Василенко Н.В. *АЛГОРИТМІЧНА КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АЛГОРИТМІЧНІ ЗНАННЯ, АЛГОРИТМІЧНЕ МИСЛЕННЯ, АЛГОРИТМІЧНА КУЛЬТУРА* **63**

Височанський М.Р. *ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ* **73**

Головач Н.В. Дмитренко Г.А. *ІННОВАЦІЙНА ЗМІСТОВНА СКЛАДОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ* **81**

Демченко В.М. *ЕТНОСОЦІАЛЬНИЙ ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ (ретроспективний огляд на прикладі Херсонської області)* **90**

Денисенко М.П. Будякова О.Ю. *ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ РЕГІОНІВ НА ІНВЕСТИЦІЙНІЙ ОСНОВІ* **103**

Джафаров Р.Ф. *ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСВІДУ В УКРАЇНІ* **118**

Дурман М.О. *СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНИЙ» ТА «ПУБЛІЧНИЙ» У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ: АКТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ* **135**

Заблоцька А.В. *ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ РИЗИКИ У ПИТАННІ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ УКРАЇНИ* **149**

Застрожнікова І.В. *ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ СФЕРИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ* **160**

Кальниш Ю.Г. *КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ПРОЦЕСІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ* **168**

Косиця О.О. Ковальчук А.Ю. *КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ЗМІСТ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ* **179**

Костенюк Н.І. *РОЗРОБКА МОДЕЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ РЕІНЖИНІРИНГОВОГО ПІДХОДУ* **189**

Лахижа М.І. *ДИДЖИТАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ* **202**

Лисачок А.В. *СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ* **214**

Лях Ю.І. *ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ* **228**

Мосора Л.С. *СТАТИСТИКА ТА ДИНАМІКА ЗАХИСТІВ ДИСЕРТАЦІЙ ЗА НАУКОВОЮ СПЕЦІАЛЬНІСТЮ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» В УКРАЇНІ* **239**

Мудренко Н.В. *ЦИФРОВІ ІНСТРУМЕНТИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН* **249**

Мурашко В.С. *КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСІЇ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ АРХІТЕКТУРИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ* **258**

Пархоменко-Куцевіл О.І. *ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ* **272**

Прав Ю.Г. *ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ* **279**

Рєзніков В.В. *НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ* **290**

Романенко Є.О. *В УКРАЇНІ З'ЯВИТЬСЯ НОВЕ ПЕНСІЙНЕ ВІДОМСТВО* **300**

Сенишин Н.В. *ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧАСІВ КОЗАЦЬКОЇ ДЕРЖАВИ* **310**

Ситник Г.П. *ІНФОРМАЦІЙНА КОМПОНЕНТА КРИТИЧНИХ (НАЗВИЧАЙНИХ) СИТУАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ* **327**

Терент'єва А.В. *ДОСЛІДЖЕНІСТЬ ПРОБЛЕМИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ* **340**

Терещенко Д.А. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ **356**

Шкурат І.В. *ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ ЯК КЛЮЧОВА ДОМІНАНТА ЗБІЛЬШЕННЯ СТУПЕНЯ ЗАЛУЧЕНОСТІ УКРАЇНИ В ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС* **370**

Шойко В.А. *НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЩОДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ДАНІЙ СФЕРІ* **380**

Юсеф Н.Н., Артеменко А.І. *ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД ГЛОБАЛІЗАЦІЇ* **391**

UDC: 334.012.8-045.45:061.1€C-(477)DOI:

https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-7-20

Radchenko Oleksandr Vitalievich, D.Sc. of Public Administration, professor, Chief Research Scientist of the Bohdan Khmelnytskyi National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine, 46, Shevchenko st., 29000,Khmelnitsky, phone: 38 050 705-48-48, e-mail: 13raw@ukr.net, https//orcid.org/0000–0002–0437–6131

Shestakovska Tatiana Leonidovna, Ph. D. in Economics, Associate professor of the Department of Accounting, Taxation and Auditing of the Chernihiv Polytechnic National University, 95, Shevchenko st. 14035, Chernigov, phone: +38 0632529629, e-mail: Shestakovska27@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-8098-8439

Chernov Serhii Valeritovich, Ph.D. in public administration, director LLC "Regional Center of Expertise and Project Management", Of. 2, Bannyi lane, 65005, Odessa, Odessa region, phone: +38 099 249 0317, e-mail: chernovs@meta.ua, https//orcid.org/0000-0002-0678-7209

Radchenko Oksana Alexandrovna, Ph.D. in public administration, Associate professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska st. 03039, Kyiv, phone: +38 095 122 6510, e-mail: 13raw@ukr.net, https//orcid.org/0000-0001-9286-0240

THE IMPACT OF THE INTEGRATION OF COOPERATION WITH THE EU ON THE LEADING POSITIONS OF THE ECONOMY

Abstract: The specific geopolitical position and a long history of cooperation with European countries contribute to Ukraine's interest in active participation in integration processes in Europe. Thus, the European integration is officially declared the key priority of Ukraine's foreign policy. For Ukraine, European integration is the way of modernizing the economy, overcoming technological backwardness, attracting foreign investments and new technologies, creating new jobs, increasing competitiveness of domestic producers, access to world markets. The article examines the trends and prospects of the development of relations between Ukraine and the EU with using modern assessment methods. It outlines the geopolitical priorities of Ukraine's integration strategy, determines the legal aspects of relations between Ukraine and the EU, analyses the main directions of cooperation between Ukraine and the EU. The need for developing an

integration strategy for Ukraine was caused by the desire of our country to meet the requirements of modern global economic and political system as well as finding additional means to counter threats to international security. The current state of European integration relations in Ukraine is characterized by the following features: there are no measures in place to grow the economy of Ukraine and to improve the standard of living of its population; not the effectiveness of the mechanisms of stabilization and settlement of internal political and military conflicts, because the political benefits from the integration of Ukraine to the EU are related to the creation of reliable mechanisms of political stability, democracy and security. The benefits of European integration for Ukraine are identified: it will provide more effective coordination with the European countries in the sphere of control over export and non-proliferation of weapons of mass destruction, will help to intensify cooperation in the fight against terrorism, organized crime, smuggling, illegal migration, trafficking and others. However, the success of any integration policy lies not in the statements and declarations of the European choice, but in the observance of the principles and objectives of that policy. The article substantiates the peculiarities of the development of the agrarian sector of the economy in the context of integration into the EU, which confirms that the modern global society is undergoing transformational processes, in which Ukraine must take and takes part. The current problems of national integration strategies in the context of the main aspects of the modern EU are also analyses. The use of an econometric method for predicting the effectiveness of the integration of cooperation between the EU and Ukraine is offered.

Key words: economy, integration of cooperation with the EU, strategy, mechanisms, management.

Радченко Олександр Віталійович, доктор наук державного управління, професор, головний науковий співробітник Національної академії державної прикордонної служби імені Богдана Хмельницького, 29000, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46, тел.: 38 050 705-48-48, e-mail: 13raw@ukr.net, https//orcid.org/0000–0002–0437–6131

Шестаковська Тетяна Леонідівна, кандидат економічних наук, доцент кафедри бухгалтерського обліку, оподаткування та аудиту Національного університету «Чернігівська політехніка», 14035, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95, тел.: +38 0632529629, e-mail: Shestakovska27@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-8098-8439

Чернов Сергій Валерійович, кандидат наук державного управління, директор ТОВ «Регіональний центр експертизи та управління проектами», 65005, Одеська обл., м. Одеса, пров. Банний, буд. 2, тел.: +38 099 249 0317, e-mail: chernovs@meta.ua, https//orcid.org/0000-0002-0678-7209

Радченко Оксана Олександрівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 095 122 6510, e-mail: 13raw@ukr.net, https//orcid.org/0000-0001-9286-0240

ВПЛИВ ІНТЕГРАЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА З ЄС НА ЛІДЕРСЬКІ ПОЗИЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Геополітична позиція та довготривала співпраця з європейськими країнами сприяють зацікавленню України щодо участі в інтеграційних процесах. Євроінтеграція офіційно оголошена ключовим пріоритетом зовнішньої політики України. Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання відсталості технологій, залучення іноземних інвестицій та нових технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників, доступу до світових ринків. У статті досліджено тенденції та перспективи розвитку відносин між Україною та ЄС із використанням сучасних методів оцінювання. Окреслені геополітичні пріоритети інтеграційної стратегії України, визначені правові аспекти відносин між Україною та ЄС, проаналізовано основні напрями співпраці між Україною та ЄС. Необхідність розробки стратегії інтеграції для України зумовлена прагненням нашої країни відповідати вимогам сучасної світової економічної та політичної системи, а також необхідністю знаходження додаткових засобів протидії зовнішньоекономічним загрозам. Сучасний стан євроінтеграційних відносин в Україні характеризується такими особливостями: не діють заходи для зростання економіки України та покращення рівня життя її населення; не ефективність механізмів стабілізації та врегулювання внутрішньополітичних й військових конфліктів, адже саме політичні вигоди від інтеграції України до ЄС пов’язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Визначені переваги євроінтеграції для України: забезпечить більш ефективну координацію з європейськими країнами у сфері контролю за експортом та нерозповсюдженням зброї масового знищення, допоможе активізувати співпрацю у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, контрабандою, нелегальною міграцією, торгівлею наркотиками тощо. Однак успіх будь-якої інтеграційної політики полягає не в заявах і деклараціях європейського вибору, а в дотриманні принципів та цілей цієї політики. Обґрунтовано особливості розвитку аграрного сектору економіки в умовах інтеграції до ЄС. Проаналізовано актуальні проблеми національних стратегій інтеграції в контексті основних аспектів сучасного розвитку країн ЄС. Запропоновано використання економетричного методу для прогнозування ефективності інтеграції співробітництва між ЄС та Україною.

Ключові слова: економіка, інтеграція до ЄС, кооперація з Європейським Союзом, механізми, стратегія.

Problem statement. A characteristic feature of the modern world development of the countries is increasing of integration processes in the world and Europe in particular. However, even those countries that are not the part of the integration associations inevitably feel y their considerable influence. Following the last enlargement of the EU Ukraine has become a direct neighbor of the European Union. This opens up new opportunities for extending cooperation between Ukraine and the EU.

The question of the integration of choice was an important part of the national development strategies of Ukraine since the very beginning of the country's existence as a sovereign state. Geopolitically Ukraine is located between large integration associations: the European Union (EU) in the west and the associations of the countries of the former Soviet Union in the east, the most important of which are the Eurasian Economic Union (YEAES) and the Commonwealth of the Independent States (CIS). Ukraine's relations with these associations have expanded so far. For a long time promoting Ukraine's cooperation with the EU was seen as a major development strategy as the integration within the CIS had proceeded slowly through a complex restructuring of the economies of member countries of the association. The study of the influence of extending integration with the EU on the economy is important for working out the strategy of development of Ukraine. The issue is complicated by the fact that since 2013 Ukraine has been going through a deep economic crisis that significantly affected the change of starting positions of the country entering a deep and comprehensive free trade area with the EU. The signing of the Association Agreement actually became an important event in bilateral relations between Ukraine and the EU.

Analysis of the resent research and publications. The research of domestic scientists justifies the necessity of Ukraine's integration into Western civilization, which in its development must achieve those criteria, which recognizes the readiness of the candidate country for EU membership and the implementation of the legislative heritage of the united Europe: I. Gryshova, V. Heyets, V. Tochilin, T. Shestakovska, V. Sidenko, I. Klimenko, O. Fedirko, I. Us, T. Ostashko, L. Voloshchenko, I. Kobuta, V. Pyatnitsky, I. Burakovsky, V. Movchan, D. Lyapin, S. Kozyakov, A. Goncharuk, N. Nichay and many others.

As the position of the governing bodies of the EU and European scholars shows, there is also the need for the formation of intermediate conditions - WTO membership and ensuring political stability and a competitive economy. Among the topical issues nowadays are the analysis of the consequences of recent enlargements of the EU at the expense of central and eastern Europe, the current complications and problems of domestic political progress and external priorities of the ruling elites of Ukraine, which are increasingly linking the possibilities for intensifying domestic

integration policy only in the context of its Euro-Atlantic dimension and the corresponding structures (Gorbulin V.P., Nemyrya G.M., Perepelytsya G.M., Chaly O.O.).

A number of other researchers pay attention to the conditionality of Ukraine's European integration progress with the need to build modern, truly democratic political institutions and the development of civil society (Babkina O.V., Barkov V.Yu., Kresina I.O., Kudryachenko A.I., Pakharev A.D. Shchedrova G.P., Yakimenko Yu.V.).

In the course of the research, general scientific and special research methods have been used, in particular: theoretical generalization, comparison and morphological analysis – in the process of formation of the conceptual-categorical apparatus of research; system analysis – Identification of opportunities and substantiation of the results of integration of cooperation with the EU; strategic and structural-functional analysis - to formulate the conceptual principles of constructing components of the model for choosing methods for the effective integration of Ukraine's economy into the EU.

Goals of the article: the purpose of the article is to analyze the current state of European integration relations in Ukraine, determine the prospects for their development and impact on the economy.

Basic materials. The main directions of economic cooperation between Ukraine and the EU in the framework of the Association Agreement. Since 01/01/2016 p. the Association Agreement of Ukraine has come into force with the EU, which is conditionally divided into two parts - political and economic [1]. It is the economic part of the agreement that is worked out in detail and proven as the most important in the extending of the integration of cooperation between Ukraine and the EU because it is designed to give Ukrainian economy new opportunities for growth and development.

It should be emphasized again that the integration between Ukraine and the EU is formed according to the model of asymmetrically deep and comprehensive free trade area. Accordingly, from the author's point of view, all the changes that have to take place by the virtue of the Agreement can be divided into five key areas:

1) the formation of a free trade area;

2) the expansion of the trade area in services;

3) the regulation of the trade with intellectual property rights;

4) the regulation of trade with energy and cooperation in the energy sector;

5) the harmonization of the legislation of Ukraine in accordance with the EU regulations.

One of the major results of fulfilling the Agreement should be the abolition of import duties, which will theoretically allow Ukrainian goods to enter the European markets on more favorable terms. This will also have to promote and consolidate the application of the national treatment. However, taking into account the main articles

of the Ukrainian export to the EU, significant opportunities for expanding its presence in the European markets will not arise in Ukraine [1].

For a variety of the agricultural products "import quotas", or size limits admissions are set by the EU. According to experts, these quotas subject to no more than 10% of Ukrainian corn export, 25% of confectionery, juices 40%, 50% wheat, etc subject under these quotas. To the extent protected in the EU there are 40 headings, whereas there are only three in the whole Ukraine - pork, poultry and sugar. So, not physical amounts of exports but the profits of some Ukrainian agricultural exporters will potentially increase. As for the Ukrainian commodity exports (ore, coal, wood, etc.), at the time of signing the Agreement, import duties on most of these headings were not applied. This refers to the metallurgical industry production [2].

Mutual cooperation in the energy sector between the EU and Ukraine includes a number of areas, as reflected in Article 338 of the Treaty. The most important, from the author's point of view, are as follows:

1) "modernization and gradual integration of the electricity system of Ukraine to the European electricity grid, creating a new energy infrastructure in order to diversify energy suppliers";

2) "conducting reforms based on the EU rules and standards for the development of competitive, transparent and non-discriminatory energy markets";

3) "promoting energy efficiency and conservation in line with the EU standards";

4) "revitalization and strengthening of the long-term stability and security of trade in energy goods, their exploration, extraction, purification, production, storage, transit, transmission, distribution and marketing";

5) "promoting mutual investment to the energy sector and establishing attractive stable investment climate";

6) "the development and support of renewable energy";

7) "Scientific and technical cooperation and the exchange of information for the development of technologies in the field of energy production, its transportation and end use."

Thus, in the future Ukraine is expected to do important work in changing laws and making reforms that will have to bring the energy sector to European standards.

One of the major potential benefits for Ukraine may become the possibility of solving the problem of extremely high physical and moral depreciation of fixed assets, gas transportation system (GTS). According to 2018 more than 76% of the total length of gas pipelines and about 83% of gas pumping compressor stations worked more than 26 years, the technical conditions of most storage facilities did not satisfy the requirements for their operation 87% of the basic equipment, 65% of wells and 87% of special hardware at the moment of state inventory worked for half its life. This is displayed in the low efficiency of the GTS, large current transmission losses and high probability of accidents during operation.

One of the most expensive destinations for Ukraine, most likely, will be the harmonization of national legislation of the country in accordance with the EU norms. The most important is the introduction of the European technical standards as national (Section 4, Chapter 3, Article 56) and the maximum approximation of the laws of Sanitary and Phytosanitary Measures (Section 4, Chapter 4, Article 64). However, the Agreement framework also stated the approximation of legislation in other areas - public procurement (Section 4, Chapter 8, Article 153), competition (Section 4, Chapter 10, Article 256), statistical calculation (Section 5, Chapter 5, Article 356) , environmental protection (section 5, chapter 6, article 363), transport (section 5, chapter 7, article 368), electronic communication (section 5, chapter 14, article 394), consumer rights protection (section 5, chapter 20, article 417) [3].

It was the introduction of European technical standards as national ones causing the greatest concern to domestic producers. The country operates many businesses that do not work on exporting and supplying its products exclusively to the domestic market. However, with the beginning of action of the European standards all producers, without exception, will have to either put them into production, or exit the business in connection with the incompatibility of their products to necessary quality indicators [4].

Since 11.01.2014 Ukrainian goods were given preferential access to European markets. The main advantage of partial entry of the agreement into force for Ukraine was receiving trade preferences on the EU markets (canceled almost 95% of tariffs on the EU goods in industrial production and 80% - for agricultural products) while maintaining its duties on European goods. However, the expected growth of Ukraine’s exports to the EU did not happen.

Due to the unfavorable economic and political situation in Ukraine during 2017-2018 years granting trade preferences with the EU has not made a positive impact on Ukrainian exports. If in 2017 as a whole, its volume increased by 1.5% and 16 countries out of 28, showed positive trend in 2018 this dynamic was shown by only three countries: Slovenia (slight 1.8%), Denmark (15%) and Malta (655.6%), which characterizes not so much a real deepening of trade relations between the countries but unprecedented intensification of Ukrainian business in terms of the use of offshore schemes [5]. On average, in individual countries falling exports from Ukraine amounted to 20-30%, and a total export to the EU countries in 2018 decreased by 23.3%. In the short term Ukraine will certainly expect problems with the whole set of adverse effects, and to receive any benefits in the long run requires the development of methods of forecasting assess of the effectiveness of the Agreement, taking into account the current state of the economy and significant financial problems in Ukraine.

The results of cooperation between Ukraine and the EU in the framework of the Association Agreement, first of all, should reflect the volume of foreign trade of Ukrainian goods. To assess these potential changes we will build the appropriate gravity model. The advantage of using this econometric method in this case is the

inclusion in the model dummy variable to assess the impact on exports and imports of the presence or absence of preferences in trade relations of the country with its major partners.

The model of J. Tinbergen proposed in 1962, is considered a classic one and is as follows:

$$Eij = \alpha 0 GDPi \alpha 1 GDPj \alpha 2 DISij \alpha 3, \quad (1)$$

where Eij - the volume of exports from country *i* to country *j*, money units; α0 - free term, constant;

GDPi - GDP i, money units;

α1, α2, α3 - indicators that show that factors and productive feature need not be directly proportional;

GDPj - GDP j, money units;

DISij - the distance between country *i* and country *j*, km.

The model of X. Linneman has a more general view, as it is assumed that the trade is influenced by not only GDP and the distance between them, but a number of other factors that can be expressed either numerically or by entering the model dummies. So we applied later model expressed by (2):

$$Eij = \alpha 0 GDPi \alpha 1 GDPj \alpha 2 POPi \alpha 3 POPj \alpha 4 DISij \alpha 5 PREFij \alpha 6, \quad (2)$$

where POPi - the population of the country i, people .;

POPj - the population of the country j, people .;

PREFij - trade preferences between countries; if there are no Preferences, PREFij = 0 if there are preferences, then PREFij = 1

According to common practice, for ease of calculation we transform formula (2) to form a multiplicative additive through logarithms:

$$\ln Eij = \ln\alpha 0 + \alpha 1 \ln GDPi + \alpha 2 \ln GDPj + \alpha 3 \ln POPi + \alpha 4 \ln POPj + \alpha 5 \ln DISij + \alpha 6 PREFij \quad (3)$$

Based on the formula (3), for the country i take Ukraine and build a gravity model lnEij of exports and imports lnIij. This we will take into account the following conditions:

1) the model includes data on 28 EU countries (including data for Croatia for the entire study period), the countries of the free trade zone of the CIS, the countries, whose share in total exports / imports of Ukraine is on average less than 1%. This geographical sample covers 83.2% of total exports and 88% of total imports in 2019.;

2) the model is focused on Ukraine, that is the mutual trade flows of economic partners of Ukraine are not captured;

3) the observation period, 2011-2018 (8 years);

4) according to the conventional method, as an indicator of the distance between the countries, the distance in a straight line between the capitals of states is used;

5) the construction of models is made by a panel data with cross-platform software package for econometric analysis «Gretl».

The coefficient of determination of the model is 80%. Thus, the mathematical description of gravity model export lnEij Ukraine is as follows:

lnEij = -37,61 + 1,08lnGDPi + 8,21lnPOPi + 0,24lnPOPj-1,49lnDIS ij + 0,52PREFij. (4)

Testing the constructed model for heteroskedasticity has also revealed its presence. Let us construct a model LnIij adjusted for heteroskedasticity.

The coefficient of determination of the model is 86%. Thus, the mathematical description of gravity model of import lnIij Ukraine is as follows:

lnIij = -30,45 + 1,21lnGDPi + 0,63lnGDPj + 6,17lnPOPi + 0,33lnPOPj-1,42lnDISij + +0,42PREFij. (5)

Let us predict the volume of foreign trade of Ukraine for 2018 based on the following changes in the availability of preferential trade regimes:

1) the cancellation of preferences in bilateral trade between Ukraine and Russia;

2) the provision of European goods preferential conditions for access to the Ukrainian market.

Note that due to the high unpredictability of current trends adequate forecasting is possible only in the short term.

As a result of calculations based on the models built by the author of the models (4) and (5) of possible volumes of foreign trade of Ukraine with selected countries in 2020 the following predictions were received:

1) the drop in exports to the countries - the main partners, compared to 2018 will amount to 13.3% (from 31.7 billion. US dollars to 27.5 billion US dollars);

2) the drop in imports from the countries - the main partners, compared to 2018 will amount to 8% (from 32.6 billion. US dollars to 30 billion US dollars);

3) the growth of exports to the EU compared to 2018 will be 2.8% (from 13 billion. US dollars to 13.4 billion US dollars);

4) the increase in imports from the EU compared to 2016 will amount to 30.4% (from 15.3 billion. US dollars to 20.1 billion US dollars);

5) the recovery of preferential trade conditions with Russia may increase the volume of Ukrainian exports to 2.1 billion US dollars (6.6%), imports - by 2.3 billion US dollars (1%).

On the basis of the calculations several important findings can be made. First, as a whole in 2020 a further decline in the Ukrainian foreign trade (especially - exports) will be observed. Second, the growth of Ukraine’s foreign trade with the EU countries (especially - imports) is predicted. Thirdly, the abolition of preferential regime in mutual trade between Ukraine and Russia will seriously affect the change in the total volume of foreign trade of Ukraine (especially - for export).

The possibilities for expansion of Ukraine’s exports are limited. Unilateral preferences regime in relations between Ukraine and the EU has also acted in 2018,

but the effect of the opening of European markets for Ukrainian goods, was fully offset by a huge drop in the economy of the country. So the primary task for the Ukrainian economy is to achieve the pre-crisis volume of exports, that can contribute to the mutual lifting of trade barriers. In any case, we should not expect a significant increase in exports.

There is a theoretical threat of a sharp increase in imports associated with the opening of the national market for European producers. However, from a practical point of view it is unlikely to happen. The fact is that the gravitational model does not account for reducing the solvency of the Ukrainian population. Even if there is a significant increase in the number of products manufactured in Europe, due to the sharp devaluation of the currency the prices will significantly grow. The population of Ukraine, in its turn, does not have enough money to buy either expensive goods, or the goods of the middle class. According to the State Statistics Service of Ukraine, in 2018 9.4% of the population had income below the subsistence minimum. It should be noted that the growth rate of the subsistence minimum does not correspond the rate of growth of consumer price index. For example, in 2018 the living wage increased by 5.6% against rise in prices of 12.1%. In 2018 price increase as for 2017 was 48.7%, while the cost of living for the year rose by only 13.1%. This means that according to the results of 2018 the proportion of the population with low incomes significantly increased. Ultimately, in the short and medium term, European manufacturers will have little interest in such a broad increase in exports to Ukraine.

Cooperation between Ukraine and the EU is asymmetrical due to the fact that the partners differ not only in the size and level of economic development, but also in the role played by each other. Therefore, one should take into account that by theoretical implementation of the Association Agreement Ukraine should get relatively more advantages than the EU. The expected effects of the implementation of the Agreement and the author's evaluation of their feasibility in the current crisis are shown in Table 1 [6] [7].

Table 1

The theoretical effects of Ukraine's integration with the EU and the possibility of their implementation in practice

The theoretical effect	The expected realization of The theoretical effect in practice after signing the Association Agreement	Author's assessment of the feasibility of implementing the desired effect in practice
The effect of "trade expansion"	- expanding the range of quality goods of the European production on the domestic market; - an increase in exports of goods and services in the EU	1) A significant increase in imports is unlikely of reasons: - Reducing of the demand on the domestic market; - Reducing purchasing power; - An increase in import prices due to the devaluation of the national currency. 3) The imported products are likely to be substituted by uncompetitive goods domestic production.

		2) Failure to expanding trade in manufacturing due to its low competitiveness. 3) Weak expand of agricultural trade due to the existence of "import quotas".
The effect of the "revitalization of investments"	-the improvement of the investment climate, resulting in the increase of the volumes of foreign Investment in the economy of Ukraine	1) The current state of the investment climate promotes the capital outflow from Ukraine. 2) The interest in investing in Ukraine's economy is unlikely in other countries. 3) In the long run the European intensive production may remove geographically close to the Ukrainian mining enterprises, however, it is difficult to estimate the rationality of this redislocation.
The effect of the "scale"	- The abolition of customs duties will help to increase the production volumes; - The production costs will decrease due to the "Effect of the scale"	1) The current state of crisis of the industrial complex will not contribute to significant expansion in output. 2) A significant expansion of production of goods of uncompetitive manufacturing is unlikely due to low demand for them in Europe. 4) A significant expansion of agricultural production is unlikely because of the existence of "import quotas".
The effect of the "employment growth"	- the opening of production units on the territory of Ukraine by European companies; - the recognition of the Ukrainian diplomas and qualifications in the EU; - facilitating the migration of Ukrainian citizens to the EU.	1) It is difficult to predict how European companies will be interested in transferring their production to Ukraine in the current economic crisis. 2) The text of the Association Agreement between Ukraine and the EU has no direct links to facilitating migration regime or recognition of Ukrainian qualifications; there is the only reference to the inclusion of these issues to the agenda of the talks on further cooperation.
The effect of "increasing productivity"	upgrading and modernization of national production	In the current crisis conditions the Ukrainian companies are practically deprived of the financial capacity of upgrading and modernization of production.
The effect of "increasing income"	1) Lower prices for the products by European production. 2) Increasing incomes of the population through the realization of the effect of "increasing employment".	Reduced incomes of the population due to the devaluation of the currency, the rising of prices and utility tariffs.

These negative trends occur due to the influence of a combination of factors that facilitate and hinder the development of industry in the country. On the one hand, there is a theoretical chance of carrying some European industries in Ukraine because of the relatively low cost of labor. On the other hand, as it was mentioned above,

European manufacturers will have little interest in expanding production in the face of shrinking demand. In addition, there are high risks of the default investments.

There are other factors as well. Ukrainian producers will have to switch to European standards of production quality, and it requires considerable financial costs. Most businesses need to spend almost complete modernization of the production process and train the staffs to work with new technologies. The Agreement empowers enterprises potentially to access to European credits, but many manufacturers are on the verge of bankruptcy and, accordingly, are high risk, so they are unlikely to qualify for all European credits, not to mention the impossibility of obtaining any credit facilities. There is a tendency to increase the country's exports towards low trade processing. The EU is generally more interested in preserving raw orientation of Ukrainian exports [8].

Probably, in 2020-2022 the difficulties in attracting investments in Ukraine, both in the public and in the private sector will continue. The investors are not interested to invest in the country for several reasons: it is a high risk of loss of investment, high levels of corruption, unpredictable economic and political climate. Alongside with a decrease of investments in Ukraine's economy the outflow of domestic capital abroad is likely to continue.

We can't help mentioning negative social trends. The continued deterioration of Ukraine's economy will lead to higher unemployment, which in its turn will trigger a new round of emigration. Above 300 thousand of people emigrated to the EU in 2018, mainly in Poland, Czech Republic, Germany. On the whole, the likely volume of emigration will increase. Moreover, the tendency of transition of temporary labor migration, focused on returning to Ukraine in the constant migration is observed. Also a negative impact on the population, especially the young and able-bodied has holding of military actions [4], [9].

The foregoing facts enable us to conclude that in the current conditions of Ukrainian economic reality, especially in the short term period a significant expansion of cooperation between Ukraine and the EU is unlikely to happen, despite the fact that the signed Agreement creates necessary conditions for this. The European integration course for Ukraine has no alternative, but on the way the country expects many difficulties, trials, disappointments, awareness of the need of a healthy national egoism and the prediction of the consequences of foreign policy and economic decisions and getting rid of the illusions of receiving significant foreign assistance and rapid resolution of external agents of our internal depth problems. The economic integration as a process of development of sustainable relationships and deepening the division of labor, as a form of convergence and strengthening of cooperation of national economies could provide the impetus for the development of productive forces and modification of production relations. However, the integration is not able to replace a healthy economic policy aimed at the development of the internal market and the accumulation of domestic savings, the increase of national competitiveness and intensification of investments and

innovations, attracting long-term foreign investments and the formation of strong and effective national companies.

Conclusions. The need for developing an integration strategy for Ukraine was caused by the desire of our country to meet the requirements of modern global economic and political system as well as finding additional means to counter threats to international security. The specific geopolitical position and a long history of cooperation with European countries contribute to Ukraine's interest in active participation in integration processes in Europe. Thus, the European integration is officially declared the key priority of Ukraine's foreign policy. For Ukraine, European integration is the way of modernizing the economy, overcoming technological backwardness, attracting foreign investments and new technologies, creating new jobs, increasing competitiveness of domestic producers, access to world markets.

However, our study of the results of the Association Agreement between Ukraine and the EU leads us to the following conclusions. First, the stage for the growth of the Ukrainian economy and improvement of the living standards of its population are not created. Second, joining the Agreement in full force until it has improved economic conditions for Ukraine is not achieved. Thirdly stabilization and the settlement of internal political and military conflicts are essential for a favorable economic development of the country.

The political benefits of the integration of Ukraine into the EU are related to the creation of reliable mechanisms of political stability, democracy and security. Moreover, the EU membership will open the way for collective structures of common security of the European Union, ensure a more effective coordination with European countries in the field of export controls and non-proliferation of weapons of mass destruction, help to intensify cooperation in combating terrorism, organized crime, smuggling, illegal migration, drug trafficking and so on. The European choice of Ukraine opens new prospects for cooperation with the developed countries of the continent, providing opportunities for economic development, strengthening Ukraine's position in the global system of international relations. However, the success of any integration policy is not in the statements and declarations of the European choice, but in the banal pursuing the principles and objectives of this policy. The rapprochement with the EU is a guarantee, and the implementation of its requirements a tool for building democratic institutions in Ukraine.

References:

1. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*. Retrieved from: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf/

2. Statistical information. The official website of the State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.u

3. Dabrowski M. (2012). The Free Trade Agreement between the EU and Ukraine: Conceptual Background, Economic Context and Potential Impact: CASE Network Studies & Analyses. *Warsaw: CASE – Center for Social and Economic Research*: 23.

4. Gryshova I., Strielkowski W, Kalyugina S. (2017). Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Administratie si Management Public.* 28:174-185

5. The World Factbook. Official Site of the Central Intelligence Agency. Retrieved from: https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/up.html

6. Tinbergen J. (1962). Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy. *New York: Twentieth Century Fund*: 262-266.

7. Troyekurov I.S. (2014). Gravity models of foreign trade of the BRICS countries. News of Saratov University. New episode. *Economy Series. Control. Right.* -T.14, No.1, Part 2: 133-142.

8. Shestakovska T., Durglishvili N., Kushnir S. (2018) Competitiveness of the agrarian business in the context of maintenance of leadership positions on the market. *In: Strielkowski, W. (ed.). Proceedings of the 2nd International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL 2018), Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 217, pp177-184. doi:10.2991/icseal-18.2018.26

9. Kopylenko O., Gryshova I., Diachenko O. (2018). Leading institutional mechanism of the state regulation and the shadow economy. *In: Strielkowski, W. (ed.). Proceedings of the 2nd International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL 2018), Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 217, pp. 60–68. doi: 10.2991/icseal–18.2018.10

Література:

1. Угода про асоціацію між Європейським Союзом та його державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого. Офіційний журнал Європейського Союзу.URL:http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf/

2. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.u2.

3. Dabrowski M. The Free Trade Agreement between the EU and Ukraine: Conceptual Background, Economic Context and Potential Impact: CASE Network Studies & Analyses. Warsaw: CASE – Center for Social and Economic Research. 2012. P. 23.

4. Gryshova I., Strielkowski W, Kalyugina S. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. Administratie si Management Public. 2017. Vol. 28, pp. 174-185

5. The World Factbook. Official Site of the Central Intelligence Agency. URL: https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/up.html

6. Tinbergen J. Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy. New York: Twentieth Century Fund. 1962. pp. 262-266.

7. Troyekurov I.S. Gravity models of foreign trade of the BRICS countries. News of Saratov University. New episode. Economy Series. Control. Right. 2014. T.14, №1, Part 2. pp. 133-142.

8. Shestakovska T., Durglishvili N., Kushnir S.) Competitiveness of the agrarian business in the context of maintenance of leadership positions on the market. In: Strielkowski, W. (ed.). Proceedings of the 2nd International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL 2018), Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 2018. vol. 217, pp.177-184. doi:10.2991/icseal-18.2018.26

9. Kopylenko O., Gryshova I., Diachenko O. Leading institutional mechanism of the state regulation and the shadow economy. In: Strielkowski, W. (ed.). Proceedings of the 2nd International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL 2018), Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 2018. vol. 217, pp. 60–68. doi: 10.2991/icseal–18.2018.10

УДК: 351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-(4)-21-31

Андрієнко Микола Васильович доктор наук з державного управління, доцент, Начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: andnv@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-9222-4831

Жукова Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, 01011, Україна, 063-951-78-55, e-mail: irina_pravo@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0003-4927-0610*

Каршиєва Альона Іванівна, докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, 03039, вул. Фрометівська, 2, тел.: +380980595924; e-mail: alena.200kiev@gmail.com, https//orcid.org/*0000-0001-5544-6796*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄКТНО-ПРЕДМЕТНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕДІАЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена розгляду особливостей формування об'єктно-предметної сфери державного управління медіацією в Україні. Розглянута модель медіації, а, також, підходи до побудови структури медіації та медіаційних процесів. Проаналізовано методологічні засади регулювання медіації та їх реалізацію у сьогоденні. Визначено сфери застосування медіації у державному управління. Змодельована модель медіації. Доведено, що медіація це процес спільного врегулювання та вирішення конфліктів. Її головними складовими є певні тенденції запровадження медіації у світі, відповідні їм закономірності й, пов'язані з ними, принципи. Запровадження медіації відповідно до вимог, що випливають із розроблених закономірностей і принципів, цілком залежить від конфліктуючих сторін.

Обгрунтовано, що запровадження медіації визначається розвитком її інституту. Але головним фактором, що впливає на запровадження медіації, є державно-правова система, яка віддзеркалює всі явища, що відбуваються у державі та за її межами.

Визначено, що медіація є одним із методів вирішення спорів. Тому в системі державного управління її потрібно розвивати й успішно застосовувати для досягнення мирного регулювання спорів.

Доведено, що всі питання, які стосуються медіації під час судового провадження, мають бути врегульовані у процесуальних кодексах в такий самий спосіб, як це зроблено щодо мирової угоди та процедури врегулювання спору за участю судді, тобто в окремих статтях, розділах кодексів тощо. В іншому випадку, зазначене питання не буде врегульовано системно і в повній мірі, а, отже, не буде дотримано принципу верховенства права та його елементу – принципу правової визначеності, що передбачені статтею 8 Конституції України.

Ключові слова: державне управління, медіація, медіатор, принципи сторін, альтернативне вирішення спорів, процес, конфлікт сторін, спір, медіаційна угода.

Andriienko Mykola Vasilievich Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Research Center for Civil Protection Events, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel.: (044) -280-18-01, e-mail.: andnv@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0002-9222-4831*

Zhukova Irina Vitalyevna, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Senior Researcher at the Department of Public Management of Civil Protection, , Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine 063-951-78-55, e-mail: irina_pravo@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0003-4927-0610*

Karshieva Alona Ivanivna, Doctoral Student, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 03039, st. Frometovskaya, 2, tel .: +380980595924; Email: alena.200kiev@gmail.com, https//orcid.org/*0000-0001-5544-6796*

Features of object-domain formation of public administration of mediation in Ukraine

Abstract. The article is devoted to the consideration of peculiarities of formation of object-subject sphere of state mediation management in Ukraine. The model of mediation as well as approaches to the construction of mediation structure and mediation processes are considered. Methodological principles of regulation of mediation and their implementation in the present day are analyzed. Areas of application of mediation in public administration are defined. Modeled mediation

model. It is proven that mediation is a process of joint settlement and conflict resolution. Its main components are certain tendencies of introduction of mediation in the world, corresponding to them regularities and, in connection with them, principles. Implementation of mediation in accordance with the requirements of the developed laws and principles depends entirely on the conflicting parties.

It is justified that the introduction of mediation is determined by the development of its institution. But the main factor influencing the introduction of mediation is the state-legal system, which reflects all the phenomena occurring in the country and beyond.

Mediation has been identified as one of the methods of dispute resolution. Therefore, in the state legal system, it must be developed and successfully applied to achieve a peaceful settlement of disputes.

It has been argued that all issues related to mediation in court proceedings should be settled in the codes of procedure in the same way as in the settlement agreement and the procedure for the settlement of a dispute involving a judge, ie in separate articles, sections of the codes, etc. Otherwise, this issue will not be settled systematically and in full, and therefore will not comply with the principle of the rule of law and its element - the principle of legal certainty, provided for in Article 8 of the Constitution of Ukraine.

Keywords: public administration, mediation, mediator, principles of the parties, alternative dispute resolution, process, conflict of parties, dispute, mediation agreement.

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена необхідністю подальшого розвитку медіації у суспільстві в контексті завдань, які висувають в системі державного управління в Україні. На сучасному етапі розвитку державно-правової системи в Україні особливої ваги набирає проблема запровадження медіації в Україні. При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а медіація була визначена як соціальна послуга.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Процес медіації ґрунтовно розглянутий у роботах науковців із різних галузей науки, таких як: Р. Бернс, М. Вільямс, Р. Буш, Д. Голан, Л. Ріскін, Д. Фолджер, Д. Хоффман, Ю. Шешуряк, С. Ярошенко, Я. Михайленко та ін. Медіаційний процес вони розглядають як цілеспрямовану узгоджену взаємодоповнюючу систему дій керуючої і керованої підсистем для досягнення поставленої мети. Тенденції до впровадження медіації у державному управлінні в Україні не є новими – вони описані в Указі Президента України №361/2006 від 10.05.2006 «Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів», де серед інших положень пердбачена необхідність розвитку альтернативних (позасудових) способів врегулювання та інформування громадськості про переваги альтернативних (позасудових)

способів врегулювання спорів, створення умов для стимулювання дешевших і менш формалізованих способів їх врегулювання та інформування громадськості про переваги таких способів захисту прав порівняно з судовим механізмом, а також зазначено, що звернення до суду бажано використовувати як винятковий спосіб врегулювання юридичних спорів.

У 2014 році Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Згідно зі ст. 1 цієї угоди, Україна і ЄС мають посилювати співпрацю в сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод. Країни Європейського Союзу погодилися, що забезпечення верховенства права та кращого доступу до правосуддя має включати доступ як до судових, так і до позасудових методів врегулювання спорів у державному управлінні.

Крім того, запровадження медіації у державному управлінні в Україні включено у План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» на 2016 рік (п. 9), затвердженій розпорядженням Кабінету міністрів України №1406-р від 16.12.2015.

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів були включені в процесуальні кодекси, а Міністерство соціальної політики України навіть затвердило 17.08.2016 Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) №892. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набере чинності у 2020 році, медіація включена як базова соціальна послуга.

Формулювання цілей (мети) статті. Здійснення аналізу особливостей формування об’єктно-предметної сфери державного управління медіацією з метою її адаптації до суспільно-політичних реалій України.

Виклад основного матеріалу. Медіація належить до альтернативних способів розгляду спорів і активно впроваджується у державному управлінні. Такі альтернативні заходи дуже потрібні. Наразі, в Україні процедура медіації нерегламентована на законодавчому рівні, що ускладнює її застосування на практиці. Медіація є доволі актуальною темою для обговорення в українських наукових колах. Актуальність теми посилюється й тому, що Європейське співтовариство рекомендує впровадити медіацію і закріпити її на законодавчому рівні як один із основних методів альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі, або під час судового розгляду.

Про актуальність та корисність медіації, необхідність її закріплення в конкретному законодавчому акті свідчать її переваги, цілі та завдання у державному управлінні. Після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України», Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу

адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» було приділено значну увагу і передбачено право сторін укладати мирову угоду на будь-якій стадії судового процесу. Одночасно, з метою врегулювання цього питання, у кодексах передбачено окремі норми, присвячені укладенню мирової угоди сторін чи примиренню сторін (статті 192 ГПК України, 208 ЦПК України, 190 КАС України) [1; 2].

Крім того, у процесуальних кодексах з метою мирного врегулювання спору між сторонами до початку розгляду справи по суті передбачено і процедуру врегулювання спору за участю судді (глава 4 параграфу 2 розділу ІІІ ГПК України, глава 4 параграфу 2 розділу ІІІ ЦПК України, глава 4 параграфу 2 розділу ІІ КАС України).

Передбачено в кодексах, також, і право сторін на передачу спору на розгляд третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу (стаття 22 ГПК України, стаття 21 ЦПК України), на передачу спору на розгляд іноземного суду (стаття 23 ГПК України, стаття 22 ЦПК України).

У Кримінальному процесуальному кодексі України питанню примирення також присвячено окремий розділ VI, в якому розкрито порядок ініціювання та укладення угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинувачем.

Таким чином, з огляду на поточне законодавство, можна стверджувати, що окремий закон про медіацію мав би, відповідно, визначити та врегулювати:

1) державно-правові засади та принципи медіації;

2) статус медіатора: вимоги до осіб, які виявили бажання стати медіаторами, права та обов’язки медіатора;

3) особливості процедури медіації для вирішення конфліктних ситуацій до звернення до суду;

4) права та обов’язки сторін;

5) особливості процедури медіації на різних стадіях судового процесу з врегулюванням дій судді, а в кримінальному процесі і дій прокурора та/або слідчих органів;

6) перелік спорів, які не можуть вирішуватися медіатором до звернення до суду;

7) особливості виконання, або забезпечення виконання, угоди про медіацію (як під час вирішення конфлікту, так і під час судового провадження);

8) особливості медіації у процесі виконання судового рішення (якщо вони є).

До того ж, всі питання, які стосуються медіації під час судового провадження, мають бути, на нашу думку, врегульовані у процесуальних кодексах в такий самий спосіб, як це зроблено щодо мирової угоди та процедури врегулювання спору за участю судді, тобто в окремих статтях, розділах кодексів тощо. В іншому випадку, зазначене питання не буде врегульовано системно і в повній мірі, а, отже, не буде дотримано принципу

верховенства права та його елементу – принципу правової визначеності, що передбачені статтею 8 Конституції України.

Так, відповідно до статті 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. При цьому, одним з основних фундаментальних елементів цього принципу є юридична визначеність, згідно з якою юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу і Конституційний Суд України у відповідних рішеннях від 22.09.2005 № 5-рп, 29.06.2010 №17-рп, 11.10.2011 № 10-рп. [3, 4].

Європейський суд з прав людини, також, неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати стандарту, встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «…Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення у справі «Вєренцов проти України, 11 квітня 2013 року) [5].

У відносинах інституту медіації та судової системи законопроект виходить з принципу органічного «вбудовування» медіації в існуючу правову систему. За різними законопроектами передбачається, що інститут медіації доповнює, (а не змінює), чинні правові інститути такі як: мирова угода в цивільному та господарському процесах, примирення в адміністративному судочинстві та кримінальному процесі, тощо.

Крім того, як вбачається метою, є запровадження на державному рівні інституту медіації в Україні шляхом імплементації кращих європейських та світових стандартів медіації.

Водночас, для імплементації міжнародних та європейських стандартів щодо медіації «у 2014 році Україна підписала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом, згідно зі статтею 1 якої мають посилюватися співпраця в сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод.

Європейська Рада на своєму засіданні у Тампере 15.10.1999 р. закликала держави-члени до запровадження альтернативних позасудових процедур, серед яких медіація є основним методом [6]. Задля цього, у 2008 році Європейським Союзом було прийнято Директиву 2008/52/ЕС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах та низку рекомендацій і керівних принципів [7].

Також, варто зазначити, що, крім «Директиви 2008/52/ЕС, існує низка міжнародно-правових актів та актів рекомендаційного характеру, норми яких

доцільно імплементувати Законом «Про медіацію». Зокрема, це Модельний Закон ЮНСІТРАЛ про міжнародну примирну процедуру 2002 р., який був взятий за основу для національного законодавства щодо медіації 26 країнами світу, та «Принципи для організацій, які забезпечують проведення медіації», які були створені в 2002 році світовими лідерами в сфері медіації і відтворюють найкращу світову практику в цій галузі» [8].

Зміни, що запропоновані до процесуальних законів, мають точковий характер, в них відсутній єдиний підхід до формулювання правових приписів, зміни внесено несистемно.

До того ж, в українському законодавстві не розмежовано процедуру медіації та не передбачено її окремих особливостей, залежно від того, коли проводиться медіація, до подання позовної заяви в суд, чи вже під час судового провадження. З нашої точки зору, кожна з цих процедур повинна мати свої особливості, що регулюються законом.

Варто взяти до уваги Рекомендацію №R(99)19, що була прийнята ще в 1999 році Комітетом міністрів Ради Європи, державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах, оскільки ці Рекомендації містять особливості проведення медіації у кримінальному процесі, як на стадії досудового розслідування, так і на стадії судового провадження [9]. Також, можна розглянути Рекомендації Комісії Європейських співтовариств 98/257/ЄС «Про принципи, які застосовуються до органів, відповідальних за позасудове врегулювання спорів про захист прав споживачів» [10].

Наприклад, в частині третій статті 2 ГПК України та частині третій статті 2 ЦПК України, частині третій статті 2 КАС України визначено основні засади (принципи) судочинства, хоча, з нашої точки зору, доцільно було б передбачити окремий перелік «основних засад» судочинства та окремо зазначити «принципи» судочинства, оскільки за змістом поняття «засади» та «принципи» є близькими, але не тотожними (поняття «засади» є ширшим, ніж поняття «принцип»; див., наприклад, Рішення КСУ від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002) [11].

Медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості та у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення, передбаченого статтею 477 Кримінального процесуального кодексу України, та справах про адміністративні правопорушення.

По-перше, варто зазначити, якщо йдеться про цивільні, сімейні, трудові, господарські, адміністративні спори, то доцільно з цього формулювання виключити слово «конфлікти», оскільки це не передбачено відповідними процесуальними кодексами.

До того ж, слово конфлікт (лат. conflictus - зіткнення, сутичка) - зіткнення протилежних інтересів і поглядів, напруження і крайнє загострення суперечностей, що призводить до активних дій, ускладнень, боротьби, що супроводжуються складними колізіями. Залежно від сфери життєдіяльності людей, конфлікти поділяються на: виробничі, громадські, політичні, побутові.

22 листопада 2018 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень». Зазначеним Законом змінюється підхід до кримінальних проступків, визначено, які склади кримінальних злочинів слід віднести до проступків, а також виключено з класифікації злочинів (стаття 12 Кримінального кодексу України) злочини середньої тяжкості [12].

Як було зазначено вище, міжнародні та європейські стандарти щодо медіації є різними, а, отже в майбутньому законопроекті мають бути виписані особливості проведення медіації з урахуванням специфіки тих спорів, про які йдеться. Наприклад, Директива 2008/52/ЕС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах містить низку рекомендацій та керівних принципів саме щодо зазначених справ, а Рекомендація №R(99)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах – щодо кримінальних справ.

Наприклад, положення статті 1 Директиви 2008/52/ЕС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах, відповідно до яких Директива не поширюється, зокрема, на податкові, митні та адміністративні спори та на відповідальність держави за дії чи упущення при здійсненні державної влади;

Строки проведення процедури медіації, також, мають бути визначені у законопроекті про медіацію, хоча б максимальні, оскільки, зокрема, і через строковість цієї процедури визначається її ефективність. Зокрема, особливості проведення медіації після відкриття справи в суді визначаються процесуальним законом. Такі особливості мають бути закріплені у кожному процесуальному законі з урахуванням особливостей категорії справи. Визначення мови процедури медіації, чи це має бути українська мова чи будь-яка мова, яку оберуть сторони медіації, якою має бути мова проведення медіації під час судового провадження, якою мовою має складатися угода про медіацію та інші документи (зокрема, медіаційне застереження, звіт медіатора).

Законопроект повинен містити визначення таких оціночних понять, як «міжнародно визнані етичні норми медіації», «отримувати інформацію…в обсязі, необхідному та достатньому для проведення медіації», «відмовитись від проведення медіації з етичних, або особистих, міркувань

Так, наприклад:

- відповідно до Рекомендації №R(99)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах, медіація у кримінальних справах має бути доступним заходом, вона має бути допустимою на будь-якій стадії правосуддя;

- відповідно до Рекомендації Комісії Європейських співтовариств 98/257/ЄС «Про принципи, які застосовуються до органів, відповідальних за позасудове врегулювання спорів про захист прав споживачів» від 30.03.1998р. позасудові процедури у цих спорах мають відповідати принципу прозорості, оскільки відсутність прозорості може негативно вплинути на права сторін та викликати побоювання щодо процедур позасудового врегулювання спорів про захист прав споживачів; такі процедури мають бути спрощені порівняно із судовими: відсутність високих зборів, довготермінових та обтяжливих процедур; має бути забезпечена особиста присутність та визначена мова, якою ведеться процедура; має бути забезпечено принцип змагальності, коли всі зацікавлені сторони представляють свої точки зору та заслуховують аргументи та факти, висунуті іншою стороною, та висновки експертів; забезпечено принципи ефективності (доступ до процедури, її безкоштовність, або помірність витрат, нетривалість вирішення спору); свободи; законності, представництва.

Висновки. Отже, зважаючи на державно-правову природу інституту медіації як альтернативної позасудової процедури врегулювання спору, варто наголосити, що сторони медіації самостійно визначають коло обговорюваних питань, варіанти врегулювання конфлікту (спору) між ними, зміст угоди за результатами медіації, строки та способи її виконання, інші питання щодо конфлікту (спору) та процедури медіації з урахуванням рекомендацій медіатора та інших учасників медіації. Водночас, запровадження закону про медіацію має містити механізми забезпечення цього положення. Так, відсутність регламентації правових наслідків недотримання медіатором наведеної вимоги як для сторін медіації, так і для самого медіатора, а також можливості та порядку правового реагування сторін медіації та інших зацікавлених осіб на зазначені порушення з боку медіатора, свідчать про відсутність системного унормування та неповноту правового регулювання суспільних відносин.

Література:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2147-19

2. Кримінальний процесуальний кодекс України https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4651-17

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народного депутата України щодо відповідності Конституції України https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05

4. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України" Про міліцію"https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10

5. Європейській суд з прав людини. Рішення. Справа «Вєренцов проти України»(Заява № 20372/11) СТРАСБУРГ 11 квітня 2013 року
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945

6. СУДОВА ВЛАДА. Мистецтво посередництва. Чи стане медіація ефективною та затребуваною альтернативою судовому вирішенню спорів №35 (1437) 07.09—13.09.2019 Вікторія Козак https://zib.com.ua/ua/pda/139131.html

7. Директива № 2008/52/ЄС Європейського парламенту і Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_a95

8. Прийняття законодавства на основі Типових законів https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_h17

9. Рекомендація N R (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам - членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_828

10. Рекомендація Комісії 98/257/ЄС "Про принципи, які застосовуються до органів, відповідальних за позасудове врегулювання спорів про захист прав споживачів" https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_981

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради Українихttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2617-19

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Hospodarskoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy” : vid 03.10.2017 [Law of Ukraine “On amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine” from 03.10.2017]. (2017). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2147-19 [in Ukrainian].

2. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy : vid 13 kvitnia 2012 roku, № 4651-VI [The Criminal Procedure Code of Ukraine from 13.04.2012 roku, № 4651-VI]. (2013). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4651-17 [in Ukrainian].

3. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statti 92, punktu 6 rozdilu X "Perekhidni polozhennia" Zemelnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro postiine korystuvannia zemelnymy diliankamy) vid 22 veresnia 2005 roku № 5-rp/2005 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the 51 people’s deputies of Ukraine on the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of Article 92, paragraph 6, section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine (case of permanent use of land plots) vide September 22, 2005, № 5-rp/2005]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05 [in Ukrainian].

4. Rishennia Konstytutsyinoho sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) abzatsu vosmoho punktu 5 chastyny pershoi statti 11 Zakonu Ukrainy "Pro

militsiiu" : vid 29 chervnia 2010 roku, № 17-rp/2010 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Ombudsman of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the eighth paragraph of paragraph 5 of Part One of Article 11 of the Law of Ukraine "On Police" from 29.06.2010 roku, № 17-rp/2010]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10 [in Ukrainian].

5. Yevropeiskii sud z prav liudyny. Rishennia. Sprava «Vierentsov proty Ukrainy»(Zaiava № 20372/11) STRASBURH 11 kvitnia 2013 roku [The European Court of Human Rights. Decision. Verentsov v. Ukraine Case (Application No. 20372/11) STRASBOURG, April 11, 2013]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945 [in Ukrainian].

6. Kozak, V. (2019). Chy stane mediatsiia efektyvnoiu ta zatrebuvanoiu alternatyvoiu sudovomu vyrishenniu sporiv [Will Mediation Be an Effective and Demanded Alternative to Judicial Dispute Resolution]. *zib.com.ua*. Retrieved from https://zib.com.ua/ua/pda/139131.html [in Ukrainian].

7. Dyrektyva № 2008/52/YeS Yevropeiskoho parlamentu i Rady pro deiaki aspekty poserednytstva (mediatsii) v tsyvilnykh ta komertsiinykh spravakh : vid 21.05.2008 [Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters from 21.05.2008]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_a95 [in Ukrainian].

8. Pryiniattia zakonodavstva na osnovi Typovykh zakoniv : vid 25.05.2007 [Adoption of legislation based on Model Laws from 25.05.2007]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_h17 [in Ukrainian].

9. Rekomendatsiia N R (99) 19 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam - chlenam Rady, yaki zatsikavleni v orhanizatsii mediatsii u kryminalnykh spravakh : vid 15 veresnia 1999 [Recommendation N R (99) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the member States of the Council which are interested in organizing criminal mediation from 15.09.1999]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_828 [in Ukrainian].

10. Rekomendatsiia Komisii 98/257/YeS "Pro pryntsypy, yaki zastosovuiutsia do orhaniv, vidpovidalnykh za pozasudove vrehuliuvannia sporiv pro zakhyst prav spozhyvachiv" : vid 30 bereznia 1998 roku [Commission Recommendation 98/257 / EC "On the principles applicable to the bodies responsible for the extrajudicial settlement of consumer protection disputes" from 30.03.1998]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_981 [in Ukrainian].

11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen statei 75, 82, 84, 91, 104 Konstytutsii Ukrainy (shchodo povnovazhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy) : vid 29 chervnia 2010 roku № 17-rp/2010 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the 50 People's Deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the provisions of Articles 75, 82, 84, 91, 104 of the Constitution of Ukraine (concerning the credentials of the Verkhovna Rada of Ukraine from 29.06.2010, № 17-rp/2010]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10 [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo sproshchennia dosudovoho rozsliduvannia okremykh katehorii kryminalnykh pravoporushen" : vid 22 lystopada 2018 roku № 2617-VIII [Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine on simplifying the pre-trial investigation of certain categories of criminal offenses" from 22.11.2018, № 2617-VIII]. (2019). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2617-19 [in Ukrainian].

УДК 352.07

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-32-44

Бобровський Олексій Ілліч, аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29; тел.: (056)794-58-23; e-mail: bobelur@meta.ua; https//orcid.org/ 0000-0001-7395-7477

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРВІСНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЛАНОК СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Розглянуто просторовий структурний і елементний склад територіальних громад як сфери застосування нового типу управління – публічного, що формується на еволюційному шляху трансформації державного управління та місцевого самоврядування і модернізації органів влади. Доведена необхідність подальшого розвитку інституту публічного управління територіальних громад і пошуку ефективних управлінських моделей. Зазначена необхідність активізації подальших досліджень можливостей, методів і механізмів управління на первісному рівні. Запропонована модель територіальної громади як відкритого об'єкта дослідження публічного управління в місцевому самоврядуванні, яка ілюструє умови побудови процесів життєдіяльності територіальних громад, а саме: необхідні ресурси, призначення їх використання (перелік виробленої продукції і послуг), динаміку їх змін і нарощення за виокремленими напрямами, основні процеси життєдіяльності територіальних громад. Крім того, у моделі підкреслюється необхідність забезпечення конкурентоздатності територіальної громади і спрямованості на підвищення якості життя і зростання ресурсного потенціалу, відображені численні впливи на управління соціальними, економічними та іншими видами розвитку територіальних громад за джерелами їх появи. Як суб'єкт управління територіальна громада представлена у вигляді структурної моделі складників системи публічного управління в середовищі територіальних громад. Модель представлена чотирма блоками і дозволяє отримати уявлення про систему публічного управління територіальних громад, визначити склад, послідовність і методологічне забезпечення управлінської діяльності учасників процесів публічного управління, проаналізувати зв'язки й отримані результати діяльності керованих систем, відшукати існуючі резерви і розробити стратегії їх удосконалення і розвитку. Наведено взаємозв'язки в системі публічного управління територіальних громад створення інституційного посередництва демократизації управління на базовому рівні.

Запропоновані моделі необхідні для визначення і побудови управлінських зв'язків в системі публічного управління територіальних громад, що створюють умови для юридичних, соціальних, економічних прямих і зворотних зв'язків реалізації суспільних цілей і інтересів жителів територій.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальні громади, реформи, децентралізація, публічне управління, органи управління, моделі дослідження територіальних громад.

Bobrovskyi Oleksii Illich, graduate student of the Department of Public Administration and Local Government Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine; 49044, Dnipro city, Gogol str., 29; тел. (056)794-58-23; e-mail: bobelur@meta.ua; https//orcid.org/ 0000-0001-7395-7477.

TERRITORIAL COMMUNITIES AS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ORIGINAL TERRITORIAL UNITS OF SOCIETY

Abstract. We examined the spatial structural composition of territorial communities as a sphere of application of a new type of governance, as public, formed on the evolutionary path of transformation of public administration and local self-government and modernization of government, as well as elemental. The necessity of further development of the institute of public administration of territorial communities and the search for effective managerial models is proved. It is noted that, at the initial level, there is a need to intensify further research on the possibilities, methods and management mechanisms. The proposed model of the territorial community, namely: the necessary resources, the purpose of their use (list of products and services), the dynamics of their changes and building up the main processes of the territorial communities as an open research object of public administration in local self-government, which illustrates the conditions for the construction of processes vital activity of territorial communities. In addition, the model emphasizes the need to ensure the competitiveness of the territorial community and focus on improving the quality of life and increasing the resource potential, reflecting the numerous influences on the management of social, economic and other types of development of territorial communities by the sources of their appearance. The territorial community, as a subject of management, is presented in the form of a structural model of the components of the public administration system among the territorial communities. The model is presented in four blocks and allows you to get an idea of the public administration system of territorial communities, to determine the composition, consistency and methodological support of the management activities of participants in public administration processes, analyze the relationships between the results of the activities of managed systems, find the existing reserves

and develop strategies for their improvement and development. In the public administration system, the interconnections of territorial communities of creating institutional mediation of democratization of management at a basic level are given. The proposed models create the conditions for legal, social, economic direct and feedback links for the implementation of public goals and interests of the residents of the territories, which are necessary for determining and building managerial ties in the public administration system of territorial communities.

Keywords: administrative-territorial structure, territorial communities, reforms, decentralization, public administration, governing bodies, research models of territorial communities.

Постановка проблеми. Визначення територіальних громад як нових суб'єктів управління і надані їм повноваження та завдання зумовили появу нового змісту і джерел управлінського впливу на розвиток суспільних ланок, суспільства в цілому, а отже, сформувало умови для соціально орієнтованої ринкової економіки і трансформації державного управління та місцевого самоврядування в публічне управління. Перші спроби імплементування змісту державного управління в публічне управління засвідчують, що управлінські впливи на суспільні сфери діяльності з боку держави за змістом є публічними і їх можливо розвивати як елементи публічної влади не тільки в державному управлінні, а й у місцевому самоврядуванні. Тому з часом стали розширюватись межі і напрями «публічності» в усіх видах влади.

«Публічність» державного управління і місцевого самоврядування на рівні територіальних громад отримала характерні риси відповідного публічного статусу. Активна легітимізація переходу і надання державному управлінню публічного характеру розпочалася з визначення конституційних основ територіальної влади на місцевому рівні та законодавчого закріплення органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Цей процес поглибився з прийняттям законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про державну службу» і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [1; 2; 3]. Галузь знань «Публічне управління і адміністрування» і відповідні їй освітні спеціальності стали інструментами реального забезпечення публічного управління відповідними фахівцями. Децентралізація влади і ринкові відносини створили умови для суттєвого розширення самостійності та відповідальності територіальних громад як суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади появи територіальних громад як самостійних суб'єктів господарювання розглядалися зарубіжними і вітчизняними вченими. Формування територіальних громад як суб'єктів господарювання стало можливим унаслідок появи низки теорій. Уперше наукове обґрунтування феномену громади надали в теорії вільної

громади (теорії природних прав громади) А. Токвіль та його послідовники. Автори теорії наголошували, що поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою повинна існувати і громадівська (муніципальна) влада. Згідно з наступною господарською теорією (громадсько-господарською) органи місцевого самоврядування не є державними, вони мають виняткове право на задоволення потреб громади в неполітичній (економічній, соціальній, культурній) сфері, вирішуючи місцеві проблеми, які мають недержавний характер, зробивши акцент на змісті комунальної діяльності. Зазначені теорії набули свого узагальнення і розвитку в громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті можливості самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами [4]. У процесі розбудови України, як демократичної держави територіальні громади були визначені як самостійний суб'єкт господарювання [1; 3; 5; 6; 7; 8]. Зазначаючи широту поглиблення уваги до теоретичних і законодавчо-нормативних засад становлення самостійності територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування і визначення їх юридичного статусу, слід підкреслити, що питання забезпечення організації їх діяльності вирішуються вкрай повільно, що мотивує до активізації подальших досліджень практичної спрямованості.

Дослідження питань місцевого самоврядування та статусу територіальних громад розглядаються в працях багатьох українських учених: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, В. Ф. Погорілка, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіди, М. П. Орзіха, М. О. Пухтинського, О. В. Фрицького та багатьох ін. [4; 9; 10; 11; 12]. Але складність становлення дієздатних, ефективно функціонуючих територіальних громад і швидкість трансформаційних змін у процесах життєдіяльності України мотивує до продовження досліджень проблемних питань організації, ефективного функціонування та підвищення ролі громад у процесах суспільного розвитку.

Мета статті: розглянути територіальні громади як суб'єкти публічного управління у власному територіальному просторі, що формується під впливом демократичних змін державного управління, визначити об'єктні складники управління в середовищі дій і впливів публічного управління, обґрунтувати вектори подальшого дослідження розвитку територіальних громад як самостійних суб'єктів публічного управління на публічному рівні.

Виклад основного матеріалу. Територіальні громади – це територіальні системи господарювання, зорієнтовані на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення шляхом забезпечення сталого, збалансованого ресурсного і господарського потенціалу. Як суб'єкти господарювання територіальні громади мають право на розпорядження значною частиною національного багатства, вони інтегруються в загальнодержавну економіку,

залучаються до конкурування за інвестиції, кваліфіковані робочі місця, за якісне життя своїх громадян.

Позитивна динаміка економічного життя створює громадам максимально сприятливі умови для залучення капіталу і фінансових ресурсів, надає можливості стати сучасними формами просторової взаємодії і бути органом територіального підприємництва (як продавець ресурсів, товарів, продукції). Територіальні громади згідно із законом України «Про місцеве самоврядування» [7] являють собою органи суспільних ланок територій різних рівнів, які обираються жителями на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Їх повноваженнями і обов'язками стає розгляд проектів програм соціально-економічного розвитку місцевих бюджетів, розробка проектів рішень стосовно розвитку господарського і культурного виробництва, здійснення висновків стосовно регулюючого стану територіальних громад, підготовка рекомендацій і контроль за реалізацією розроблених заходів та координація діяльності відповідальних служб.

За адміністративно-територіальним поділом система публічного управління має таку ієрархію: держава – область – місто – райони в місті – райони – села і селища. Органи державної влади на місцевому рівні в організаційному плані являють собою різноманітні організаційні форми і типи місцевої демократії, через які здійснюються їх функціональні повноваження, що дозволяє розглядати їх як невід'ємні складники публічного управління. Органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, оскільки в їх повноваженнях відсутня основна ознака держави – прийняття законів, хоча в частковому забезпеченні функції району вона присутня.

Головними адміністративними структурами, які виконують адміністрування територій є органи виконавчої влади, які в більшості країн називають органами публічної влади. При цьому розділяють чотири основні різновиди публічної влади:

- політична недержавна влада муніципального рівня (муніципальні колективи);
- міжнародна публічна влада міжнародного співтовариства,міждержавна влада, в якій беруть участь усі суверенні держави,наприклад рада безпеки ООН;
- політика, політична недержавна влада – автономні утворення, які приймають власні закони;
- публічна влада громадських об'єднань.

Публічно-територіальні колективи розглядаються органом, застосовуваним державою і суспільством тієї чи іншої країни. Оскільки поняття муніципалітету в Україні не вживається, то як публічні колективи розглядаються територіальні громади. На міжнародному рівні також існують територіальні публічні колективи (ООН, Рада безпеки, в Євросоюзі –

Євпропарламент, організація Африканської єдності арабських держав тощо). Усі ці організаційні структури наділяються владою наддержавною або недержавною. Їх основне призначення є організація виконання законів і правових актів, у чому і проявляється публічне управління.

Аналізуючи процес формування публічного управління в Україні, можемо виділити такі його етапи:

1. 1997 – 2014 рр. – період розуміння необхідності ліквідування радянського жорстко адміністративного управління державними справами, безальтернативність побудови нового типу управління, опанування знань і набуття досвіду управління прогресивних західних країн. На цьому етапі здійснювався вибір комунікативних засобів і відносин органів влади, населення і господарюючих суб'єктів, переглядався зміст діяльності інституціальних засобів влади, виокремлювалися спільні інтереси влади і населення та вирішувалося багато інших проблем державотворення в незалежній, соціально орієнтованій, ринково спрямованій країни господарювання. Цей період навряд чи можна вважати продуктивним. Зміна типу економіки супроводжувалася втратою темпів зростання соціально-економічних результатів, погіршенням життя населення України, руйнуванням промислового комплексу, неякісним використанням сільськогосподарського потенціалу. На погіршення економічних і соціальних умов життя в Україні суттєво вплинули агресивні дії Росії, політичні обставини і неефективні заходи для їх призупинення. Однак, незважаючи на негативні чинники й обставини загублення міцності держави, продовжували нарощуватись паростки певного розвитку в системі державного управління, перетворення в органах державної і місцевої влади.

2. Кінець 2014 – 2018 рр. – реформування і активні зміни існуючого законодавства (внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексу [13; 14]; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15], який запровадив інститут старост об'єднаних територіальних громад; закони України «Про співробітництво територіальних громад» [8], «Про засади державної регіональної політики» [16] і пакет внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [6] та ін.), що значно посилило можливості міжмуніципальної консолідації в Україні і створило належні правові умови для формування механізмів підвищення публічності місцевого самоврядування територіальних громад.

3. 2019 – 2020 рр. – прийняття низки законодавчих актів про прискорення реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг та енергоефективності. Новий етап реформ децентралізації створив умови чіткого розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів органів управління і подальший розвиток місцевої демократії.

Отже, можемо засвідчити суттєвий зсув центру тяжіння стосовно

демократизації влади на рівень територіальних громад. Це сприяло появі нових імпульсів розвитку публічного управління на цьому рівні. Суттєві обмеження і функції адміністрування посилили соціальні та демократичні основи, створивши в територіальних громадах передумови поєднання публічності всіх гілок влади. Сформувалося нове ставлення до всіх процесів життєдіяльності суспільства і їх результатів без жорсткого адміністрування і якомога глибшої демократії в його побудові. Система публічного управління територіальних громад стала розглядатись як єдність соціальних, економічних, екологічних, технічних, культурних та інших право-суб'єктних і суспільних структур управління з процесами їх життєдіяльності в просторі територіальних громад.

Водночас слід підкреслити, що територіальні громади як об'єкт публічного управління, враховуючи порівняно короткий період часу з початку модернізації і децентралізації державної влади, ще не є достатньо дослідженими, а органи місцевого самоврядування і жителі як суб'єкти публічного управління ще повністю не оволоділи мистецтвом управління в нових умовах господарювання. До того ж публічне управління постійно реформується відповідно до зростаючих потреб розвитку. Тому дослідження територіальних громад як об'єкта публічного управління, джерела та інструменту впливу на її розвиток на сучасному етапі слід розглядати як ключовий напрям підвищення їх здатності до вирішення власних справ на шляху інноваційної трансформації. У зв'язку із цим необхідно продовжувати дослідження особливостей і специфіки територіальних громад з метою поглиблення і зміцнення методичного, інструментально-технологічного забезпечення і концептуалізації шляхів їх подальшої розвитку.

Для розгляду просторового структурного і змістовного складу територіальних громад представимо їх як суб'єкт господарювання у вигляді моделі територіальної громади як відкритого об'єкта дослідження публічного управління в місцевому самоврядуванні (рис. 1).

Рис. 1. Модель територіальної громади як відкритого об'єкта дослідження публічного управління в місцевому самоврядуванні

Модель ілюструє умови побудови процесів життєдіяльності територіальних громад, а саме: необхідні ресурси, призначення їх використання (перелік виробленої продукції і послуг), динаміку їх змін і нарощення за виокремленими напрямами, основні процеси життєдіяльності територіальних громад. Крім того, у моделі підкреслюється необхідність забезпечення конкурентоздатності територіальної громади і спрямованості на підвищення якості життя і зростання ресурсного потенціалу, відображені численні впливи на управління соціальними, економічними та іншими видами розвитку територіальних громад за джерелами їх появи. Вона є моделлю просторового структурного і елементного стану територіальних громад як системи управління, що дозволить дослідити особливості побудови і функціонування системи публічного управління на цьому рівні, напрями й види управлінських відносин і управлінських впливів з усіма їх складниками; дозволить описати публічне управління в термінах галузей

знань, які акумулюються в теорію публічного управління, уточнити і розвинути понятійний апарат, визначити зміст і послідовність виконання функцій і завдань, уявити територіальні громади як відкритий складний об'єкт управління, виявити напрями впливів в умовах зміни навколишнього середовища.

Відкритість системи територіальних громад, вхідна і вихідна інформація, множина обставин (умов), в яких відбуваються процеси життєдіяльності і розвитку територіальних громад, показують, що як системи вони належать до дискретних динамічних моделей. При незмінюваному просторі існування територіальні громади можуть змінювати внутрішні зв'язки, зв'язки з навколишнім середовищем, впливати на причини і наслідки свого існування.

Як суб'єкт управління територіальна громада представлена у вигляді структурної моделі складників системи публічного управління в середовищі територіальних громад (рис. 2).

Рис. 2. Структурна модель складників системи публічного управління в середовищі територіальних громад

I - нормативно-законодавчий блок
II - управлінський структурно-елементний блок
III - блок діяльнісно-продуктивний
IV - блок керованих суб'єкто-об'єктів

Модель представлена чотирма блоками: нормативно-законодавчий, управлінський структурно-елементний, діяльнісно-продуктивний і блок керованих об'єкто-суб'єктів. Модель дозволяє отримати уявлення про систему публічного управління територіальних громад, визначити склад, послідовність, зв'язки і методологічне забезпечення управлінської діяльності учасників процесів публічного управління, проаналізувати зв'язки й отримані результати діяльності керованих систем, відшукати існуючі резерви і розробити стратегії їх удосконалення і розвитку.

На сучасному етапі територіальні громади слід розглядати не тільки як одиниці адміністративно-територіального устрою, а як нову територіальну організацію влади, як систему управління демократичними перетвореннями в суспільному управлінні. Публічне управління на рівні територіальних громад повинно враховувати їх системні особливості. Питома вага структурних елементів публічного управління в місцевому самоврядуванні і державному управлінні збільшується. Вони формуються залежно від особливостей територіальних громад, цілей і умов їх розвитку, ресурсів і потреб жителів, впливаючи на їх розвиток демократичними методами і застосовуючи нові механізми суспільного цивілізаційного розвитку.

Територіальні громади як самостійний суб'єкт управління, їх цілі, завдання, функції, технології і механізми на сучасному етапі розвитку України ще недостатньо відпрацьовані, вони є безсистемними і не завжди своєчасними. Але, на жаль, в плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», прийнятій у 2015 р. [17], заходи щодо системного здійснення організаційних нововведень у систему публічного управління територіальних громад для ефективної реалізації прийнятих стратегічних завдань стосовно якісного управління суспільними змінами на цьому рівні не запропоновані. Зазначене мотивує до продовження теоретичних досліджень територіальних громад як суб'єктів управління з метою їх практичного удосконалення.

Висновки. Децентралізація державної влади в Україні створила умови для дієздатності і самостійності територіальних громад, тобто реального місцевого самоврядування як провідного інституту громадянського суспільства. Як базова ланка суспільства територіальна громада стає первісним суб'єктом і основним носієм функцій публічного управління, повноваження і відповідальність якої формуються на природних, соціальних, економічних і екологічних ознаках. На рівні територіальних громад формуються права і відповідальність жителів у сфері самоврядування, які спрямовуються на забезпечення місцевих потреб.

Для глибокого розуміння і раціонального застосування можливостей територіальної громади як суб'єкто-об'єкта необхідним стає дослідження її нових функцій, методів і засобів вирішення місцевих проблем. Необхідність

ефективного функціонування територіально-адміністративних ланок конституційного ладу суспільства обумовлює аналіз суб'єктно-об'єктного складу територіальних громад і необхідність продовження ґрунтовних досліджень методологічного, організаційного, інструментального забезпечення здійснення їх самоврядної діяльності й управління розвитком. Системоутворюючими чинниками територіальних громад є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні, екологічні зв'язки і відносини, які формують самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей.

Запропоновані моделі територіальної громади як об'єкта і суб'єкта управління необхідні для визначення і побудови управлінських зв'язків в системі публічного управління територіальних громад, що створюють умови для юридичних, соціальних, економічних прямих і зворотних зв'язків реалізації суспільних цілей і інтересів жителів територій. Публічне управління розвитком територіальної громади як особливої форми соціальної діяльності базується на принципах субсидіарності, суверенності, демократизму.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

2. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/266-2015-п.

3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

4. Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / Остапенко О. Г., Барановська Т. М. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 10. – Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/9.pdf.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19.

7. Про місцеве самоврядування : закон України від 21 трав. 1997 р. №280/97-ВР. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

8. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

9. Беймуратов М. О. Територіальна громада в політичній і системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Київ : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

10. Глухачов Є. Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є. Ф. Глухачев // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Харків : УАДУ (ХФ). – 2001. – № 1(9). – С. 42 – 43.

11. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Беймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.

12. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2. – С. 51 – 57.

13. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

16. Про засади державної регіональної політики : Закон України 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19.

17. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21.

References:

1. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» [The Law of Ukraine «About the civil service»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 [in Ukrainian].

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia pereliku haluzej znan' i spetsial'nostej, za iakymy zdijsniuiet'sia pidhotovka zdobuvachiv vyschoi osvity» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the list of branches of knowledge and specialties by which higher education applicants are trained»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/266-2015-p [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» [The Law of Ukraine «About local state administrations»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14 [in Ukrainian].

4. Ostapenko, O. H. & Baranovs'ka, T. M. (2015). Terytorial'ni hromady iak pervynnyj sub'iekt mistsevoho samovriaduvannia ta realizatsii munitsypal'noi polityky [Territorial communities as the primary subject of local self-government and implementation of municipal policy]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – Public Administration: Improvement and Development*, 10. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/9.pdf [in Ukrainian].

5. «Konstytutsiia Ukrainy» [«Constitution of Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo rozshyrennia povnovazhen' orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh» [The Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Expanding the Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia» [The Law of Ukraine «About local government»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» [The Law of Ukraine «On cooperation of territorial communities»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 [in Ukrainian].

9. Pohorilko, V. F., Fryts'kyj, O. F. & Bajmuratov, M. O. (2001). Terytorial'na hromada v politychnij i systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy [Territorial community in the political and local self-government system of Ukraine]. *Munitsypal'ne pravo Ukrainy – Municipal Law of Ukraine* (p. 352). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

10. Hlukhachov, Ye. F. (2001). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: osoblyvosti joho pravovoi pryrody [Local self-government in Ukraine: features of its legal nature]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1(9), 42 – 43 [in Ukrainian].

11. Kravchenka, V. V., Bejmuratova, M. O. & Batanova, O. V. (2007). *Aktual'ni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

12. Batanov, O. V. (2008). Terytorial'na hromada – pervynnyj sub'iekt munitsypal'noi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky [Territorial community - the primary subject of municipal government in Ukraine: concepts and features]. *Visnyk Tsentral'noi vyborchoi komisii – Bulletin of the Central Election Commission*, 2, 51 – 57 [in Ukrainian].

13. «Biudzhetnyj kodeks Ukrainy» [«Budget Code of Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 [in Ukrainian].

14. «Podatkovyj kodeks Ukrainy» [«Tax Code of Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'iednannia terytorial'nykh hromad» [The Law of Ukraine «About voluntary association of territorial communities»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 [in Ukrainian].

16. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehional'noi polityky» [The Law of Ukraine «On the principles of state regional policy»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19 [in Ukrainian].

17. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z vykonannia Prohramy diial'nosti Kabinetu Ministriv Ukrainy ta Stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020» u 2015 r.» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the action plan for the implementation of the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020" in 2015»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21 [in Ukrainian].

УДК 351:365

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-45-51

Богданенко Анатолій Іванович, кандидат наук з державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, https//orcid.org/0000-0003-0758-5809

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА

Анотація. Вирішення покращення житлових умов громадян уряди країн використовують як важливий інструмент у намаганнях досягнути поставлених цілей соціального характеру у суспільстві. Адже рівень забезпеченості громадян належними житловими умовами говорить про успішність державної політики. Цей показник навіть більш інформативний та відчутний для громадян, аніж показник економічного зростання країни згідно офіційної урядової статистики. Тож, якщо рівень добробуту населення визначено як високий, то можна судити про те, що проблема забезпечення житлом своїх громадян є не найбільш гострою з-поміж усіх інших.

На жаль, для України, де величезні черги на отримання житла існують вже понад 30 років, питання житлового забезпечення малозабезпечених та незахищених громадян є надзвичайно болючим. Однак, у багатьох європейських країнах система житлового забезпечення громадян давно врегульована та налагоджена, а уряди держав приймають активну участь у цьому процесі. Тож, державне регулювання інвестиційними процесами у будівництві житла для соціально незахищених громадян є вкрай важливим та має стати одним з пріоритетних напрямів державної політики України. А з пізнавальної точки зору пошук шляхів розв'язання цих проблем становить неабиякий суспільний та науковий інтерес.

На даний час проблема будівництва соціального житла загострилась через недосконаліть фінансово-кредитної системи, процесу централізації будівництва, реконструкції та утримання житлового фонду, обмеження у виділенні земельних ділянок і спорудженні індивідуального житла, відсутність стимулюючих факторів у вирішенні житлових питань тощо.

Саме тому реалізація соціальної житлової політики повинна сприяти створенню умов для покращення якості життя населення за рахунок впровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі

закладів соціальної інфраструктури, цільового спрямування інвестицій в їх подальший розвиток і підвищення якості будівельних послуг.

Ключові слова: державне регулювання інвестиційними процесами, будівництво соціального житла, інвестиційна політика у будівництві, інвестиційна діяльність, державна політика України.

Bogdanenko Anatoliy Ivanovych, Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska st., 03039, Kyiv, phone: (044) 264-52-54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0003-0758-5809*

BASIC CONCEPTS AND DEFINITION OF STATE REGULATION OF INVESTMENT PROCESSES IN THE SOCIAL HOUSING BUILDING

Annotation. The governments of the countries use the solutions to improve the living conditions of the citizens as an important tool in the pursuit of social goals in society. After all, the level of providing citizens with adequate living conditions indicates the success of the public policy. This indicator is even more informative and sensitive to citizens than the economic growth indicator of the country according to official government statistics. Therefore, if the level of well-being of the population is defined as high, then it can be measured that the problem of providing housing for its citizens is not the most acute among all others.

Unfortunately, for Ukraine, where there have been huge queues for housing for over 30 years, the issue of housing for poor and most vulnerable citizens is extremely painful. However, in many European countries, the housing system for citizens has long been regulated and established, and governments are taking an active part in this process. Therefore, state regulation of investment processes in housing construction for socially vulnerable citizens is of utmost importance and should become one of the priority directions of the state policy of Ukraine. And from a cognitive perspective, finding ways to solve these problems is of great public and scientific interest.

At present, the problem of construction of social housing is exacerbated by the imperfection of the financial and credit system, the process of centralization of construction, reconstruction and maintenance of housing stock, restrictions in the allocation of land and construction of individual housing, the lack of stimulating factors in addressing housing issues.

That is why the implementation of social housing policy should help to create conditions for improving the quality of life of the population through the introduction of social standards, the formation of an optimal network of social infrastructure institutions, targeted investment in their further development and improving the quality of construction services.

Keywords: state regulation of investment processes, social housing construction, investment policy in construction, investment activity, the state policy of Ukraine.

Постановка проблеми. Соціальна житлова політика в державі повинна допомагати сім'ям, які не можуть дозволити собі нормальні умови проживання. Саме тому реалізація *соціальної* житлової *політики* повинна сприяти створенню умов для покращення якості життя населення, за рахунок впровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, цільового спрямування інвестицій в їх подальший розвиток і підвищення якості будівельних послуг. Соціальна спрямованість розвитку житлового будівництва передбачає ефективне функціонування всіх його підсистем для покращення рівня і якості життя населення, як це відбувається у країнах Європейського Союзу та інших розвинених державах. Насамперед, потрібно виокремити основні пріоритети для сталого розвитку процесу забезпечення населення України соціальним житлом та основні завдання для їх реалізації, з урахуванням світового досвіду. При цьому, основні зусилля держави щодо вирішення проблем будівництва соціального житла повинні бути спрямовані на створення умов для розв'язання широкого спектру соціально-економічних та політичних проблем, що, зокрема, дасть потужний імпульс розвитку вітчизняної будівельної галузі, що, натомість, позитивно вплине на економіку України загалом.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Аналіз наукових здобутків свідчить про те, що дослідженню державного регулювання інвестиційних процесів та інвестиційної діяльності у будівництві достатню уваги приділили фахівці: К. Басенко, М. Вознюк, Н. Клименко, Д. Левчинський, Є. Парфенюк, С. Сілюкова, О. Твердь, А. Ткаченко та багато інших. Аспекти державного управління в сфері будівництва соціального житла, можливості забезпечення ним та ін. привертали увагу науковців, таких як Ю. Бондаренко, І. Гнесь, В. Козик, Б. Лисенко, М. Марченко, В. Меленюк, О. Непомнящий, Н. Олійник, В. Омельчук, А. Рябчук, І. Середницька, М. Федорова, Л. Юр'єва та ін., однак питання державного регулювання соціального житлового фонду ще не мають остаточного методологічного та практичного вирішення.

Мета статті. Метою статті є дослідження державного регулювання інвестиційними процесами в будівництві соціального житла як надважливої складової розвитку держави та об'єкту уваги теортетиків та практиків.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційний процес у житловому будівництві необхідно вивчати як сукупність послідовно реалізованих процесів будівельно-девелоперськими компаніями щодо формування грошових ресурсів із різних джерел, їх інвестування у проекти будівництва житлових будинків, комплексного освоєння територій з метою отримання інвестиційного

доходу від їх реалізації і подальшого реінвестування отриманого доходу в нові інвестиційні проекти житлового будівництва.

Отже, інвестиційна сфера є зоною суспільного й економічного розвитку. Через складність завдань інвестиційний процес є складним та специфічним. Його пронизують різноманітні економічні відносини між його учасниками. Тому ми вважаємо, що інвестиційний процес в будівництві соціального житла – це система соціально-економічних відносин з приводу розширеного відтворення соціального житлового фонду.

Під інвестиційним проектуванням мають на увазі розробку сукупності технічних документів, що містять технічне та економічне обґрунтування (наявність креслень, пояснювальних записок, бізнес-плану інвестиційного проекту та ін. матеріалів, необхідних для реалізації проекту). Інвестиційне проектування передбачає обов'язкову калькуляцію, за допомогою якої визначається вартість всього інвестиційного проекту. Для того, щоб здійснювати інвестиційну діяльність необхідно нею управляти. Таке управління забезпечується інвестиційним менеджментом.

Інвестиційний менеджмент – «це процес управління всіма сферами інвестиційної діяльності підприємства. Ним передбачається адміністрування всіх функціональних сфер підприємств в питаннях інвестиційної діяльності: фінансів, маркетингу, трудових ресурсів, виробництва» [1].

Підтримати та мотивувати інвестиційну діяльність, щоб вона враховувала суспільні інтереси в державних масштабах, має можливість лише держава, будучи представником інтересів всього суспільства. З цих причин в державах і передбачене державне регулювання інвестиційною діяльністю та інвестиційними процесами.

Державне регулювання – управлінський (організуючий) вплив держави. Такий вплив може здійснюватися на сфери та галузі життя, що потребують державного втручання із застосуванням повноважень, якими наділена виконавча влада. Державний управлінський вплив в інвестиційній діяльності здійснюється задля реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики в цій сфері. Про його ефективність свідчать економічний та соціальний розвиток країни. Також про нього можна судити за державними й регіональними програмами розвитку господарства, державними та місцевими бюджетами, обсягами, які передбачені державним бюджетом інвестиційної діяльності.

Державою можуть надаватися певні привілеї. Це пільгові умови для інвесторів, які провадять свою діяльність в напрямах, які є найбільш пріоритетними для задоволення суспільних потреб. Такими є соціальна сфера, технічне й технологічне вдосконалення виробництва, створення нових робочих місць для населення, яке має потребу в соціальному захисті та ін.

«Регулювати – значить додтримуватися певного порядку, правил, упорядковувати, або встановлювати правильну, необхідну для роботи

взаємодію частин механізму, робити що-небудь для отримання необхідних показників, досягнення потрібного ступеня розвитку, стану чого-небудь. Регулювати хід, рух – означає розмірювати, встановлювати порядок» [2].

Регулюючі дії держави в інвестиційній діяльності та інвестиційних процесах будівництва соціального житла є своєрідною функцією управління, яка направлена на об'єднання інтересів у державі, ґрунтуючись на прогнозуванні, бюджетному фінансуванні, оподаткуванні, стратегічному плануванні та інших заходах державного регулювання на ринку будівництва соціального житла.

Фахівці державне регулювання інвестиційними процесами визначають як підзаконну, юридично-владну виконавчу та розпорядчу діяльність органів виконавчої влади у здійсненні управлінських функцій, які необхідні в управлінні економічним розвитком держави. Інвестиційна діяльність є основним напрямом розширення та відтворення основних фондів і виробничих потужностей господарства на базі науково-технічного прогресу. Таким чином, представляється можливість регулювати розвитком економіки, істотно підвищити її ефективність, й виходячи з цього – вирішити наявні соціальні проблеми (будівництво житлового фонду, об'єктів соціального призначення тощо) [3]. Таке трактування свідчить про його багатоаспектність та дозволяє нам зрозуміти складність процесу регулювання інвестиційної сфери.

Поняття «соціального житла» та «доступного» в Україні часто плутають. Однак це різні поняття. Якщо соціальне житло закріплене в законі України «Про житловий фонд соціального призначення» 2006 р., то статус доступного житла залишається й досі неврегульованим [4].

Соціальне житло входить до спеціального житлового фонду, який має соціальне призначення. Воно передбачене для надання в безоплатній формі населенню, що більше за інших потребує соціального захисту від держави. Підставою для отримання такого типу житлової площі є наявність договору найму. Термін дії договору обмежений певним строком. Таким чином, такі оселі неможливо приватизувати, продати, чи якимось іншим чином відчужити, або ж передати в заставу [5]. Отже, отримавши соціальну оселю, особа, якій надане таке житло, володіє лише правом тимчасового користування ним відповідно до договору найму, який повинен бути укладеним між наймачем соціальної оселі та відповідним органом місцевого самоврядування.

Доступне житло – це оселі, що будуються з допомогою державних субвенцій, пільгових іпотечних кредитів. Така категорія житла може надаватися за певних умов. Такими є: сплата споживачами визначеної величини внеску, а також виконання кредитних зобов'язань вже після заселення ними в оселю під невеликий відсоток впродовж тривалого терміну. Таким чином, доступні оселі будуються коштами мешканців. У разі виплати в повному розмірі вартості наданого житла, воно переходить у власність цих мешканців [5].

Ми вважаємо таке розділення дефініцій вірним та корисним для теоретичного усвідомлення державного регулювання в будівництві соціального житла.

Державне регулювання інвестиційним процесом у будівництві соціального житла – відкрита система, яка має взаємозв'язки з усіма його учасниками та середовищем. Його варто досліджувати як цілісну систему, що охоплює такі підсистеми як: передпроектна, проектна, планова, експлуатаційна, будівельна комплектація, посередницька, фінансова. Кожна з них є економічною складовою та має певне право у виборі власного режиму функціонування. Всі компоненти цілісної системи володіють своєю цільовою функцією, системою стимулів та оцінювання ефективності режимів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, попри відсутність в науковій літературі повного тлумачення державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла фахівцями, узагальнивши наукові наробітки представників державного управління та економіки з приводу тлумачення ключових понять, визначимо державне регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла як: сукупність інструментарію впливу, який допомагає відповідним органам держави, керуючись законодавчими нормами та в межах своєї компетенції здійснювати регулювання механізмами функціонування системи соціально-економічних відносин з метою розширення відтворення соціального житлового фонду. Таке визначення, на нашу думку, є доречним для теоретичного усвідомлення поняття державного регулювання інвестиційними процесами у сфері будівництва соціального житла, а також вирізняється новизною та підходом до його трактування.

Незважаючи на наявну кількість наукових досліджень з питання дослідження концептуальних засад державної інвестиційної політики, проблема державного регулювання інвестиційних процесів у сфері будівництва соціального житла залишається й сьогодні актуальною для подальших досліджень.

Література:

1. Музиченко Т. О. Інвестиції та інвестиційна діяльність: понятійний апарат [Електронний ресурс] / Т. О. Музиченко // Сталий розвиток економіки. – 2014. – № 3. – С. 161-167. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/sre_2014_3_28.pdf.

2. Ковалевська О. П. Форми й методи державного регулювання ринку житла [Електронний ресурс] / О. П. Ковалевська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2013. – № 1. – С. 84-94. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvamu_upravl_2013_1_13.pdf.

3. Кравчун О. С. Механізми державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / О. С. Кравчун // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 3. – с. 328. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2012_3_46.pdf.

4. Юр'єва Л. Ю. Правове регулювання соціального житла в системі соціального захисту [Електронний ресурс] / Л. Ю. Юр'єва // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 610-618. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/app_2013_27_82.pdf.

5. Непомнящий А. М. Перспективы строительства доступного жилья в Украине [Електронний ресурс] / А. М. Непомнящий // Будівельні конструкції. – 2014. – № 81. – С. 45-52. Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/buko_2014_81_8.pdf.

References:

1. Muzychenko T. O. (2014). Investytsii ta investytsiina diialnist: poniatiinyi aparat [Investments and investment activity: a conceptual apparatus]. *Stalyi rozvytok ekonomiky – Sustainable economic development, 3,* 161-167. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/sre_2014_3_28.pdf [in Ukrainian].

2. Kovalevska O. P. (2013). Formy y metody derzhavnoho rehuliuvannia rynku zhytla [Forms and methods of state regulation of the housing market]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia – Scientific bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Management, 1,* 84-94. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvamu_upravl_2013_1_13.pdf [in Ukrainian].

3. Kravchun O. S. (2012). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuvannia investytsiinoi diialnosti v Ukraini [Mechanisms of state regulation of investment activity in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration, 3,* 328. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2012_3_46.pdf [in Ukrainian].

4. Yurieva L. Yu. (2013). Pravove rehuliuvannia sotsialnoho zhytla v systemi sotsialnoho zakhystu [Legal regulation of social housing in the social protection system]. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka – Topical problems of law: theory and practice, 27,* 610-618. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/app_2013_27_82.pdf [in Ukrainian].

5. Nepomnyaschiy A. M. (2014). Perspektivyi stroitelstva dostupnogo zhilya v Ukraine [Prospects for the construction of affordable housing in Ukraine]. *Budivelni konstruktsii – Building structures, 81,* 45-52. Retrieved from: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/buko_2014_81_8.pdf [in Russian].

УДК:351

DOI:https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-52-62

Борисов Андрій Вікторович, начальник науково-інформаційного відділу, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: + 38 (096) 509-36-02, e-mail.: niv1966@ukr.net, https//orcid.org/0000-0001-6858-0492

ДИСКУРСНЕ ПОЛЕ ПРОБЛЕМАТИКИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. У статті розглядається дискурсне поле проблематики формування механізмів державного регулювання пожежної безпеки. Вказується, що, за часів Середньовіччя, найбільші міста Європи постійно зазнавали лиха від руйнівних пожеж. Неодноразово спустошувалися вогнем Москва та Київ, а Страсбург вигоряв вісім разів у XIV столітті. Берлін повністю вигоряв двічі. У Лондоні, 02 вересня 1666 року сталася така грандіозна пожежа, яку неможливо було загасити впродовж п’яти днів. Руйнівна стихія знищила майже 13 тисяч будинків та 87 церков.

Зазначається, що під час середньовічних війн часто траплялися пожежі, але все ж таки основною причиною загоряння залишається людський фактор у поєднанні з примітивними будівельними технологіями, значною кількістю легкозаймистих матеріалів для будівництва і невмінням людини адекватно протистояти вогню.

Визначено, що, розуміючи згубність пожеж, державний апарат, спочатку, хаотично і безсистемно, береться за впровадження механізмів державного регулювання боротьби з пожежами та їхніми наслідками. Утворюються невеликі формування жителів міст за прикладом військових дружин. Вони об’єднуються з метою ведення боротьби з вогнем самотужки – черпаками та відрами доставляють воду до місць загоряння, гасять пожежі підручними засобами. Відзначено, що постійна нависаюча загроза загоряння у багатонаселених містах, а особливо в літню пору, вимагала від людей дотримання заходів обережності. Тоді ж з’являються перші, затверджені державою, правила, якими визначається, що необхідно робити населенню з метою недопущення пожежі, мінімізування її наслідків та понесення відповідальності за необережне поводження з вогнем.

Проаналізувавши досвід держав стародавнього світу, визначено закономірність, що воєнні підрозділи, в силу високого степеню своєї організації, були основним інструментом для гасіння пожеж. Така практика

мала місце не лише у Стародавніх Римі та Китаї, а й у Вавілоні, Єгипті, Ірані та ін. Таким чином, поступово в механізмах державного регулювання розвитку пожежної безпеки склалося два основні напрями: попередження виникнення пожеж і організація гасіння пожеж.

Ключові слова: механізми державного регулювання розвитку пожежної безпеки, проблеми запобігання пожежам, Стародавній Рим, необережне ставлення з вогнем, перші знаряддя боротьби з вогнем.

Borisov Andrii Viktorovych, Head of the Scientific and Information Department, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel .: + 38 (096) 509-36-02, e-mail .: niv1966@ukr.net, , https//orcid.org/*0000-0001-6858-0492*

Discourse field of formation of mechanisms of public regulation of fire safety

Abstract. The article deals with the discourse field of problems of formation of mechanisms of state regulation of fire safety. It is stated that, during the Middle Ages, the largest cities in Europe were constantly affected by devastating fires. Moscow and Kiev were repeatedly devastated by fire, and Strasbourg burned down eight times in the fourteenth century. Berlin completely burned out twice. In London, on September 2, 1666, such a grand fire began, which could not be extinguished for five days. The devastating element destroyed nearly 13,000 homes and 87 churches.

It is noted that during the medieval wars there were frequent fires, but still the main cause of the fire is the human factor, combined with primitive building technologies, a large number of flammable materials for construction and the inability of man to adequately resist fire.

It has been determined that, understanding the fatalities of fires, the state apparatus, at first, chaotically and haphazardly, undertakes the introduction of mechanisms of state regulation of fighting fires and their consequences. Small towns are formed, following the example of military wives. They are united for the purpose of combating fire on their own - ladders and buckets deliver water to places of fire, extinguish fires by improvised means. It is noted that the constant looming threat of fire in crowded cities, and especially in the summer, required people to take precautionary measures. At the same time, the first state-approved rules emerge to determine what people should do to prevent a fire, minimize its effects, and bear responsibility for the careless handling of fire.

Analyzing the experience of the states of the ancient world, it is determined that the military units, because of the high degree of their organization, were the main tool for extinguishing fires. This practice has taken place not only in Ancient Rome and China, but also in Babylon, Egypt, Iran and others. Thus, in the mechanisms of

state regulation of the development of fire safety, there are two main directions: prevention of fires and organization of fire fighting.

Keywords: mechanisms of public regulation of fire safety development, problems of fire prevention, ancient Rome, careless attitude to fire, first fire fighting tools.

Постановка проблеми. Уміння здобувати вогонь і управляти ним задля забезпечення життєдіяльності та безпеки людства можна вважати одним із найвагоміших досягнень на шляху його розвитку. Однак, за невмілого використання вогонь може стати руйнівною силою. Незважаючи на те, що аналіз історії формування пожежної безпеки вже здійснений як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, на сьогодні, відсутня комплексна систематизація теоретико-методологічних засад функціонування механізмів державного управління у сфері пожежної безпеки через компаративний аналіз проблематики їх становлення та реалізації.

Аналіз досліджень та публікацій. У загальному вигляді, питаннями історичного аналізу механізмів регулювання пожежної безпеки займалася ціла низка авторів: Андрієнко М. В. [11], Борис О. П. [1], Нєхаєв В.С. [6], Тітков, В. І. [12], Щербина Я. Я. [7] та ін.

Мета статті – здійснити огляд дискурсного поля проблематики формування механізмів державного регулювання пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. З того часу, як людина почала будувати житло не з каменю, а з деревини, такі лиха як пожежі стали невід'ємною частиною життя.

Впродовж усього періоду своєї еволюції, найбільші міста світу періодично зазнавали нищівних пожеж. Деякі з них навіть вигорали по декілька разів. Наприклад, старовинний Константинополь за період I – XIII століть зазнав близько 5 грандіозних пожеж. Не зважаючи на це, міста знищувались і відбудовувались наново, беручи до уваги досвід ліквідації минулих катастроф.

Перша письмова згадка про пожежу була знайдена на кам'яній плиті часів існування Вавілонського царства. Цей напис описував гасіння пожежі у Месопотамському місті Німруд 2800 року до н.е., а вже перші державні акти, які регулювали проблеми запобігання пожежам з'явилися у Стародавньому Китаї під час правління династії Іжау, приблизно 1100 року до н.е. Також, до IV ст. до н.е. можна віднести задокументовані згадки про створення спеціальних команд для боротьби з пожежами у Японії та Стародавньому Китаї.

На території сучасної Європи перші згадки про професійну діяльність спеціальних пожежних підрозділів з'явилися у 6 році н.е. із прийняттям наказу імператора Октавіана Августа, який правив у Стародавньому Римі [1].

Пожежі завжди були одними з найтяжчих лих для народів усіх країн. Руйнівне полум'я обертало на попіл будинки, селища та, навіть, цілі міста.

Влітку, 19 липня 64 року н.е., за часів володарювання імператора Нерона, в Римі сталася нестримна пожежа [2].

Десять з чотирнадцяти районів міста вигоріли вщент, зникло багато витворів мистецтва, храмів, житлових будинків, розплавилися три тисячі мідних дощок з постановами сенату з часів самого заснування Риму. За словами римського історика Корнелія Тацита, який у своїх роботах описував це страшне лихо, полум'я було нестримним, наступало, лютувало. Спочатку вогонь простягався на рівній місцевості, потім піднімався на височину і спрямовував знову вниз, чим не давав можливості боротися з ним. Внаслідок швидкості, з якою насувалася пожежа, і тому, що саме місто, з кривими вузькими вулицями і щільною забудовою, яким був стародавній Рим, легко стало його здобиччю.

Стаючи на захист римських сифонаріїв, які звинувачувалися у безсиллі при гасінні пожежі, німецький письменник-історик Ліндер відмічає, що «тільки надзвичайній енергії сифонаріїв, що розібрали цілі квартали, Рим зобов'язаний зупинці вогню». Пожежа змусила імператора Нерона замислитися над проблемами попередження пожеж і їх гасіння, бо в густонаселеному місті із вузькими вуличками, багатоповерховими, в чотири, п'ять і більше поверхів будинками, вогонь представляв серйозну небезпеку [3].

За часів Середньовіччя, найбільші міста Європи, також, постійно зазнавали лиха від руйнівних пожеж. Неодноразово спустошувалися вогнем Москва та Київ, а Страсбург вигоряв вісім разів у XIV столітті. Берлін повністю вигоряв двічі. У Лондоні, 02 вересня 1666, року зайнялася така грандіозна пожежа, яку неможливо було загасити впродовж п'яти днів. Руйнівна стихія знищила майже 13 тисяч будинків та 87 церков.

Ця трагедія була настільки жахаючою та болючою, що в пам'ять про неї в Лондонському Сіті було зведено меморіал, будівництво якого тривало 6 років.

З часом, люди навчилися використовувати вогонь не лише в побуті, а й як засіб оборони. Однією із найтрагічніших подій Вітчизняної війни 1812 року проти наполеонівських армій стала пожежа в Москві, де з 9151 будинків у місті 6596 вигоріли до тла [2].

Із зібраного матеріалу, можна зробити висновок, що під час середньовічних війн часто траплялися пожежі, але все ж таки основною причиною загоряння залишається людський фактор у поєднанні з примітивними будівельними технологіями, значною кількістю легкозаймистих матеріалів для будівництва і невмінням людини адекватно протистояти вогню.

Говорячи про грандіозні пожежі, можна оминути увагою нищівну пожежу в Амстердамі 1421 та 1452 років; Копенгаген був вигорілий вщент у 1728 та 1795; Новий Орлеан постраждав від пожеж в 1788 та 1794 роках; пожежі у Нью-Йорку 1776 та 1835 років; Москва горіла щонайменше чотири рази лише у період між 1547 та 1812 роками [4].

Як бачимо, навіть у найрозвинутіших країнах античності, середньовіччя та нового часу пожежами часто спустошувалися густонаселені міста, в яких гинуло населення та втрачалися надбані матеріальні цінності.

Розуміючи нищівну силу вогню, від невмілого поводження з ним, або від природних факторів, людство почало поступово запроваджувати механізми державного регулювання розвитку пожежної безпеки, маючи на меті попередження виникнення пожеж, ефективну боротьбу з вогнем та усунення наслідків.

Про появу перших державних заходів щодо боротьби з пожежами говорить В. Тітков. У своєму дослідженні він вказує на те, що покарання винних за необережне ставлення з вогнем були започатковані у Вавилоні та Ассирії. За його словами, ассирійське право відрізняється особливою жорстокістю покарань. У часи, коли правив цар Хаммурапі, а саме у 1800 році до н.е., була започаткована низка законів, один з яких дозволяв спалювати на вогнищі ту людину, яка під час пожежі крала знаряддя її гасіння. Також, передбачалося, що сусіди мали допомагати одне одному при гасінні пожежі.

Надаючи опис цього закону у своїй роботі, В. Тітков робить висновок, що знаряддя боротьби з вогнем у Ассирії коштували дорого та були в обмеженій кількості. Погоджуюся з автором та хочу додати, що, можливо, покарання за крадіжку знарядь боротьби з вогнем було суворим, невчасно ліквідована пожежа могла потягти за собою низку загорянь інших споруд. Попри це, не можу повністю погодитися з автором стосовно його аналізу ассирійських законів у тій частині, де він припускає суспільне гасіння пожежі сусідами, тому що у наведеному законі такий обов'язок не зазначений і не є очевидним [5, с. 12].

В той же час, В. Нехаєв [6, с. 44] зазначає, що із розростанням поселень та міст збільшується й кількість «горючого» для пожеж. Він говорить про те, що чим більше розбудовувалися міста, тим трагічніше люди потерпали від вогню.

Розуміючи згубність пожеж, державний апарат, спочатку, хаотично і безсистемно, береться за впровадження механізмів державного регулювання боротьби з пожежами та їхніми наслідками. Утворюються невеликі формування жителів міст за прикладом військових дружин. Вони об'єднуються з метою ведення боротьби з вогнем самотужки – черпаками та відрами доставляють воду до місць загоряння, гасять пожежі підручними засобами.

Вони розбирають споруди на шляху вогню, щоб «відібрати» паливо у пожежі, надають порятунок маленьким дітям, безпомічним старим, рятують майно від знищення. Тоді, з'являються перші засоби для гасіння вогню – насоси.

Вважаю, що винахід насосу можна приймати за початок нової епохи у пожежній справі. Також, це могло вчинити суттєвий вплив на запровадження нових механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки. Хоча, існують відомості про те, що у Стародавній Греції, ще за двісті років до н.е.

уже був створений перший пожежний насос винахідником Ктесібієм, в той час як учень Ктесібія – Герон – винайшов поворотну трубу, завдяки чому насоси стали ще зручнішими до використання під час гасіння пожеж [7, с. 13].

Для боротьби з пожежами у Римській імперії було створено сім воєнізованих загонів. В озброєнні пожежних команд були такі інструменти як: сходи, відра, спеціальні просочені оцтом покривала. В обов'язки цих загонів входили: попередження та гасіння пожеж, забезпечуючи тим самим безпеку громадян. Римським правовим актом «Закони XII таблиць» було заборонено розводити похоронні вогнища поблизу будь-яких будівель. Також, у ньому зазначалося про те, що у кожного домовласника повинні бути: достатній запас води, ломів, сокир, лопат, сходів та вовняних ковдр для боротьби з вогнем [6, с. 29].

«Закони XII таблиць» прийнято вважати першим систематизованим збірником звичаїв населення Римської імперії, які мали статус обов'язкових правил, затверджених на рівні держави. Ці правила були прийняті ще за часів становлення держави близько 450 року до н.е. Проте, походження даної збірки залишається достовірно невідомим. Деякі науковці вважають, що «Закони XII таблиць» повністю відповідають рівню розвитку Римської Імперії того часу, тоді як інші схиляються до думки, що певні закони зі збірки були запозичені із грецької збірки законів Солона.

Та, незважаючи на ці обставини, «Закони XII таблиць» залишаються найважливішим джерелом, яке дає нам зрозуміти, коли почали зароджуватися перші механізми державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Римі [8, с. 12].

Зважаючи на те, що Римська імперія була мало не найрозвинутішою державою стародавнього світу з точки зору державного устрою та розвитку державних механізмів, все ж варто звернути увагу на дослідження системи її пожежної безпеки.

Пожежі були справжньою «божою карою» для Стародавнього Риму. Через недостатність інформації про розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки, у той час, ми вважаємо, що вони були недосконалими та примітивними. Проте, існують відомості, що у Римській імперії несла варту колегія «нічних тріумвірів». Їх основний обов'язок полягав у тому, щоб у нічний час вони стежили за порядком у місті та обходили його околиці. В їхні обов'язки, також, входило гасіння виникаючих пожеж [9, с. 34].

У 6 році н.е., у Римі відбулася страшна пожежа, під час якої полум'ям була охоплена більша частина міста. Імператор Октавіан Август прийняв рішення зібрати пожежний загін для її ліквідації і розпустити його після того, як небезпека мине. Але він побачив, якою необхідною та незамінною є робота пожежників і вирішив не розпускати пожежний загін. Таким чином, у Римі з'явився перший пожежний корпус, який нараховував 7000 людей. Він отримав назву «вігілі», або ті, які пильнують [10, с. 34].

На мою думку, можна говорити, що з цією подією розпочалося формування механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Стародавньому світі.

В. Нехаєв у своїх роботах пише про те, що у період володарювання імператора Римської імперії Октавіана Августа (27 р. до н.е. – 14 р. н.е.) місто Рим налічувало чотирнадцять районів. Для боротьби з вогнем було започатковано сім воєнізованих когорт (загонів) нічної варти: по одній когорті на два райони. Когорту очолював трибун, якому підпорядковувалося двадцять дев'ять центуріонів – офіцерів нижчої ланки. Такі загони, в своїй більшості, комплектувалися вільновідпущениками, віком 17-47 років, які несли службу щоночі від Заходу і до Сходу сонця та перебували на казарменому положенні. Одна частина когорти, несла службу на постах вартових веж, розміщених у житловій частині міста, а інша – пішки або верхи на конях курсувала містом з дозорами [6, с. 45].

У контексті історико-державного аналізу, варто зазначити, що постійна нависаюча загроза загоряння у багатонаселених містах, а особливо в літню пору, вимагала від людей дотримання заходів обережності. Тоді ж з'являються перші, затверджені державою, правила, якими визначається, що необхідно робити населенню з метою недопущення пожежі, мінімізування її наслідків та понесення відповідальності за необережне поводження з вогнем.

За словами М. Сергієнка, у Стародавньому Римі префект призначався самим імператором з числа вершників. Суду префекта підлягали крадії, грабіжники та підпалювачі. Він мав проводити розслідування кожного випадку пожежі і якщо пожежа виникла через необережність, префект накладав грошовий штраф на винуватого. У випадку, коли мало місце навмисного підпалу, винуватий міг бути засуджений до смертної кари [11].

В. Тітков стосовно започаткування механізмів державного регулювання розвитком пожежної безпеки говорить про те, що найперша згадка про існування спеціалізованих команд з гасіння пожеж зустрічається у Стародавньому Китаї та Японії. За результатами його дослідження, перші пожежні загони з'явилися у Китаї у IV столітті до н.е. Їх характерною особливістю була спеціальна форма та те, що під час їхнього виїзду на пожежу перед загоном обов'язково мав курсувати оркестр.

Китайськими законами при настанні темряви населенню заборонялося розводити вогнища з метою запобігання пожежам. Порушення цього правила каралося сотнею ударів батогом. У випадку, коли необережність мешканця спричиняла пожежу, йому , за цим законом, мали відсікати голову.

Під час правління китайської династії Хань, у III столітті до н.е., у державі почали з'являтися установи, які виконували завдання управління пожежною безпекою імператорського палацу та усього міста. Регулювання роботи цих установ покладалося на плечі чиновників, які слідкували за громадським порядком. Огляд міста здійснювався зі спеціальних оглядових веж.

Найвагомішим досягненням у запровадженні пожежної безпеки жителями Стародавнього Китаю можна вважати переміщення місця для вогнища, де готували їжу та тримали запаси палива, у спеціальні окремі місця [12, с. 14].

Детально описує започаткування перших механізмів державного регулювання пожежною безпекою у Стародавньому Китаї Д. Грей [13, с. 14].

Для того, щоб уберегти міста від руйнівних пожеж, китайці дотримувалися ряду необхідних заходів. На вулицях багатьох міст були вириті колодязі, що носили назву тайпин-цзин, або колодязі Великого спокою. Вони були чималих розмірів і містили значні запаси води. Отвір такого колодязя був закладений кам'яною плитою, яку прибирали лише тоді, коли поблизу горів який-небудь будинок. Згідно із законом, у різних частинах китайського міста варто було тримати великі чани, постійно наповнені водою.

У кожному великому місті було декілька пожежних команд, які утримувалися повністю за рахунок пожертвувань городян. Пожежні насоси, які їм належали, відра з водою і ліхтарі, як правило, зберігалися в різних міських храмах. Кожна пожежна команда мала свою назву і була прикріплена до гільдії, або цеху, і витрати на її утримання оплачувалися членами цеху; солдати й офіцери були забезпечені спеціальною уніформою і на їхніх шапках великими ієрогліфами були написані назва, або номер, команди, а, також, слова «Цзю-хо», що означало «гаситель вогню».

Вище нами вже були названі заходи обережності, які здійснювалидля гасіння пожеж самі городяни. Місцевий міський уряд, також, повинен був їм сприяти. Д. Греєм було взято за приклад місто Кантон. Кожен магістрат цього міста мав у підпорядкуванні декілька чоловік, у чиї обов'язки входило запобігання грабежам при пожежах. Так, гуансе, або начальникові китайського гарнізону в Кантоні, було підпорядковано вісімдесяти чоловік, окрім інших, двадцять з яких повинні були брати участь у ліквідації грабежів при пожежах, а шістдесят безпосередньо гасити вогонь. Сорок пожежників з цих вісімдесяти були розташовані біля міських воріт П'яти Геніїв, а інші сорок – у західному передмісті.

У безпосередньому підпорядкуванні губернатору знаходилися двісті чоловік, чиї основні обов'язки полягали у допомозі пожежникам при виникненні особливо серйозних лих. В усьому Кантоні було розміщено сорок вісім караульних приміщень і з кожного з них при виникненні пожежі відряджалися до місця події по дві людини. У кінці, або на початку, кожного подальшого місяця впродовж року суддя і скарбник провінції, обоє чиновники дуже високого рангу, були зобов'язані інспектувати усіх урядових службовців, які брали участь у гасінні пожеж.

Через декілька днів після ліквідації серйозної пожежі члени кожної пожежної команди, які брали участь у гасінні вогню, отримували смажених поросят, глеки вина і невеликі суми грошей на знак вдячності за хорошу службу. Люди, на яких був покладений небезпечний обов'язок тримати

брандспойти, в таких випадках, отримували додаткову премію від держави. Пораненим пожежникам надавалася компенсація, розмір якої залежав від того, яке поранення вони отримували.

Проаналізувавши дослідження Д. Грея можна прийти до висновку, що в стародавні часи в Китаї вже існували певні механізми державного регулювання пожежною безпекою, які були досить розвинуті для свого часу.

Висновки. Проаналізувавши досвід держав стародавнього світу, визначено таку закономірність, що воєнні підрозділи, в силу високого степеню своєї організації, були основним інструментом для гасіння пожеж. Така практика мала місце не лише у Стародавніх Римі та Китаї, а й у Вавілоні, Єгипті, Ірані та ін. Таким чином, поступово в механізмах державного регулювання розвитку пожежної безпеки склалося два основні напрями: попередження виникнення пожеж і організація гасіння пожеж.

Тобто, підсумовуючи матеріали дослідження та беручи за приклад розвиток механізмів державного регулювання пожеж в найрозвинутішій державі того часу Стародавньому Римі, можна зробити висновок про зародження перших механізмів державного регулювання пожежної безпеки у стародавньому світі (див. Рис. 1.).

Рис. 1.Напрями боротьби з пожежами на державному рівні

Література:

1. Борис О. П. Історія становлення державної пожежної охорони та її роль у формуванні системи цивільного захсту України / О. П. Борис. // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2017. - № 1. - Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330

2. http://www.sgau.ru/files/pages/26155/14714301410.pdf

3. Офіційна сторінка «ДСНС України» на фейсбук / публікація від 11.12.2014 року Електронний ресурс – Режим доступу: https://www.facebook.com/MNS.GOV.UA/?hc_ref=ARSCEfgAL9yT5Coy_IfuX_hGAXcuvC8jnCAJHJD1n1OX_Ypux7z5hyYsJMGdQAla50o&fref=nf&__tn__=kC-R

4. Охорона праці і пожежна безпека / електронний журнал / Новини 04.07.2016 року http://oppb.com.ua/news/nayvidomishi-pozhezhi

5. Титков, В. И. Четвертая стихия. Из истории борьбы с огнем Текст. / В. И. Титков. М : Объединенная редакция МВД России, 1998 г., 192 с. – с. 12

6. Нєхаєв В.С. Вогнеборці Запоріжжя / В.С. Нєхаєв, М.А. Серцов. Запоріжжя: Видавничо-поліграфічний комплекс «Запоріжжя», 1997. 316 с – с. 44

7. Щербина Я. Я. Основы противопожарной техники / Я. Я. Щербина. – К.: «Вища школа», 1970. – 212 с. С. 13

8. История государства и права зарубежных стран [Текст] : учебник для студ. юрид. вузов и фак. - М. : НОРМА, 1996 .Ч. 1 / О. А. Жидков [и др.] ; общ. ред. Н. А. Крашенинникова, О. А. Жидков. - [Б. м.] : [б.в.], 1996. - 480 с. – с. 12

9. Сергеенко М.Е. Жизнь древнего Рима. СПб.: Издательско-торговый дом «Летний Сад», 2000. 368 с. – с. 34

10. Сергеенко М.Е. Простые люди древней Италии. М., 1964. 153 с. – с. 34

11. Андрієнко М. В. Історичні підґрунтя щодо виникнення державного управління сферою пожежної безпеки / М. В. Андрієнко. // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2014. - № 4. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_11.

12. Титков, В. И. Четвертая стихия. Из истории борьбы с огнем Текст. / В. И. Титков. М : Объединенная редакция МВД России, 1998 г., 192 с.– с. 14

13. Д. Грэй История Древнего Китая / Издательство «Центрполиграф» / 2006 г – 1224 с – с 14 http://loveread.ec/read_book.php?id=74261&p=4

References:

1. Borys, O.P. (2017). Istoriia stanovlennia derzhavnoi pozhezhnoi okhorony ta yii rol u formuvanni systemy tsyvilnoho zakhstu Ukrainy [History of the formation of the state fire protection and its role in the formation of the system of civil protection of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development, 1.* Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330 [in Ukrainian].

2. Khizov, A.V. (2016). *Istoriya pozharnoy okhrany [The history of fire protection]*. Saratov: FGBOU VO «Saratovskiy GAU». Retrieved from http://www.sgau.ru/files/pages/26155/14714301410.pdf [in Russian].

3. Ofitsiina storinka «DSNS Ukrainy» na feisbuk [Official page of the State Emergency Service of Ukraine on Facebook]. *www.facebook.com.* Retrieved from https://www.facebook.com/MNS.GOV.UA/?hc_ref=ARSCEfgAL9yT5Coy_IfuX_hGAXcuvC8jnCAJHJD1n1OX_Ypux7z5hyYsJMGdQAla50o&fref=nf&__tn__=kC-R [in Ukrainian].

4. Naividomishi pozhezhi [The most famous fires]. (2016). oppb.com.ua. Retrieved from http://oppb.com.ua/news/nayvidomishi-pozhezhi [in Ukrainian].

5. Titkov, V.I. (1998). *Chetvertaya stikhiya. Iz istorii borby s ognem [The Fourth Element. From the story of the fight against fire]*. Moscow: Obedinennaya redaktsiya MVD Rossii [in Russian].

6. Niekhaiev, V.S., Sertsov, M.A. (1997). *Vohnebortsi Zaporizhzhia [Zaporozhye Fire Fighters]*. Zaporizhzhia: Vydavnycho-polihrafichnyi kompleks «Zaporizhzhia» [in Ukrainian].

7. Shcherbina, Ya.Ya. (1970). *Osnovy protivopozharnoy tekhniki [Fundamentals of firefighting equipment]*. Kyiv: «Vyshcha shkola» [in Russian].

8. Zhidkov, O.A., et al. (1996). *Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnykh stran [History of the state and law of foreign countries]*. (Vol. 1). N. A. Krasheninnikova, O. A. Zhidkov (Eds.). Moscow: NORMA [in Russian].

9. Sergeenko, M.E. (2000). *Zhizn drevnego Rima [The life of ancient Rome]*. Saint Petersburg: Izdatelsko-torgovyy dom «Letniy Sad» [in Russian].

10. Sergeenko, M.E. (1964). *Prostye lyudi drevney Italii [Ordinary people of ancient Italy]*. Moscow [in Russian].

11. Andriienko, M.V. (2014). Istorychni pidgruntia shchodo vynyknennia derzhavnoho upravlinnia sferoiu pozhezhnoi bezpeky [Historical education of the reign of the sovereign governing the sphere of fire-safe bezpeka]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – State control: comfortable and convenient development, 4.* Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_11 [in Ukrainian].

12. Titkov, V.I. (1998). *Chetvertaya stikhiya. Iz istorii borby s ognem [The Fourth Element. From the story of the fight against fire].* Moscow: Obedinennaya redaktsiya MVD Rossii [in Russian].

13. Gray, D. (2006). Istoriya Drevnego Kitaya [China: A History of the Laws, Manners and Customs of the People (Dover Books on Literature and Drama)]. Izdatel'stvo «Tsentrpoligraf». Retrieved from http://loveread.ec/read_book.php?id=74261&p=4 [in Russian].

ISSN (print) 2618-0065
Науковий вісник: Державне управління №2(4) 2020

УДК 351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-63-72

Василенко Надія Володимирівна, доктор пед.наук, професор, Заслужений вчитель України, зав. кафедри управління та адміністрування Комунальний вищий навчальний заклад «Вінницька академія неперервної освіти», 21100 м. Вінниця, вул. Грушевська , 13, тел. (0432)-55-65-68, mail:nadezhdavasilenko2016@gmail.com, https// orcid/0000-0002-1087-459.

АЛГОРИТМІЧНА КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АЛГОРИТМІЧНІ ЗНАННЯ, АЛГОРИТМІЧНЕ МИСЛЕННЯ, АЛГОРИТМІЧНА КУЛЬТУРА

Анотація. У статті здійснено аналіз підходів до реформування засад публічного управління інформаційно - комунікаційними засобами шляхом алгоритмізації послідовних управлінських дій фахівця. Трансформація розкривається доцільністю формування алгоритмічної компетентності фахівців з публічного управління через набуття алгоритмічних компетенцій зі складання алгоритмів, алгоритмічного мислення їх виконання та використанням алгоритмічної культури щодо алгоритмічних приписів під час прийняття управлінських рішень.

Аналітичний огляд нормативної бази та сучасних підходів щодо послідовності дій фахівця з публічного управління за допомогою алгоритмів дає змогу визначить необхідність та доцільність розробки відповідної технології, що має стати зручним інструментом аналізу, вироблення ефективних управлінських рішень щодо їх розв'язання, яки нададуть можливість коригувати управлінські дії сучасного керівника. Окреслено законодавчі ініціативи та концепції, які визначають основний напрям держави щодо електронного врядування, організації електронного документообігу та Інтернет - взаємодії фахівців з публічного управління з громадськістю. Окремо визначені поняття «алгоритму», алгоритмічні компетенції, алгоритмічне мислення, алгоритмічна культура, компетентність, алгоритмічна компетентність.

На основі проведеного дослідження встановлено, що алгоритмічна компетентність фахівців, як складової інформаційно-цифрової компетентності висвітлює зв'язок між поняттями «алгоритмічні компетенції », «алгоритмічне мислення» , «алгоритмічна культура», які забезпечують прийняття результату управлінських рішень . Розкрито взаємозв'язок між складанням алгоритмічних приписів в управлінні та складанням блок-схем у програмуванні. Показано доцільність використання такого зв'язку при прийнятті управлінського рішення фахівців з публічного управління з метою попередження їх помилок.

Ключові слова: алгоритм, алгоритмічні компетенції, алгоритмічне мислення, алгоритмічна культура, алгоритмічна компетентність, інформаційно-цифрова компетентність, компетентність, публічне управління, управлінські дії, управлінське рішення, попередження помилок.

Vasylenko Nadiya Volodymyrivna, doktor ped.nauk, profesor, Zasluzhenyy vchytel′ Ukrayiny, zav. kafedry upravlinnya ta administruvannya Komunal′nyy vyshchyy navchal′nyy zaklad «Vinnyts′ka akademiya neperervnoyi osvity», 21100 Vinnytsya, st. Hrushevs′ka, 13, tel. (0432)-55-65-68, e-mail:nadezhdavasilenko2016@gmail.com, https// orcid /0000-0002-1087-459.

ALGORITHMIC COMPETENCIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SPECIALIST: ALGORITHMIC KNOWLEDGE, ALGORITHMIC THINKING, ALGORITHMIC CULTURE

Abstract. The article analyzes the approaches to reforming the principles of the public administration of information and communication means by algorithmic sequencing of the administrative actions of a specialist. The transformation is revealed by the expediency of forming the algorithmic competence of the public administration specialists through the acquisition of algorithmic competencies for compiling algorithms, algorithmic thinking of their execution and the use of algorithmic culture for algorithmic prescriptions in making administrative decisions.

The analytical review of the regulatory framework and modern approaches to the sequence of actions of a specialist in the public administration using algorithms makes it possible to determine the need and expediency of developing appropriate technology, which should be a convenient tool for analysis, to develop effective administration decisions for their solution, which will allow to correct the administration actions of a modern leader. The legislative initiatives and concepts defining the main direction of the state regarding e-government, organization of electronic document circulation and Internet - interaction of the specialists in the public administration with the public are outlined. Separately are defined the concepts of “algorithm”, algorithmic competencies, algorithmic thinking, algorithmic culture, competence, algorithmic competence.

On the basis of the conducted research it is established that the algorithmic competence of specialists, as a component of information and digital competence, illuminates the connection between the concepts of “algorithmic competences”, “algorithmic thinking”, “algorithmic culture”, which ensure the adoption of administration decisions. The relationship between the compilation of algorithmic control instructions and the compilation of flowcharts in programming is disclosed. The expediency of using such communication in the decision-making of the public administration specialists is shown to prevent their mistakes.

Keywords: algorithm, algorithmic competences, algorithmic thinking, algorithmic culture, algorithmic competence, information-digital competence, competence, public administration, administration actions, administration decision, mistake prevention.

Постановка проблеми. Цифрові та мережеві технології постійно трансформуються, зокрема і в публічної сфері. Досвід управлінської діяльності показав, що багато хто вважає, особливо молодь, що інформатика потрібна тільки для того, щоб навчитися працювати на комп'ютерах, але це не так. Більшість осіб не усвідомлює, що кожна людина щодня зустрічається з безліччю задач від найпростіших і добре відомих до дуже складних. Для багатьох задач існують визначені правила (інструкції, команди), що пояснюють виконавцю, як розв'язувати дану проблему.

Практика засвідчила, що ці правила фахівець вивчав ще в школі та має можливості заздалегідь створити алгоритми самостійно в процесі розв'язування різних задачі. Чим точніше з часом будуть описано правила, тим швидше фахівець опанує ними і буде ефективніше їх застосовувати. У нашому житті ми постійно складаємо опис деякої послідовності дій, особливо це стосується сучасних керівників, для досягнення бажаного результату. Тому поняття алгоритму не є для нас чимось новим і незвичайним. Але є галузі, зокрема і галузь публічне управління та адміністрування, в яких поняття, властивості, складання та виконання алгоритмів використовуються неефективно.

Фахівець з публічного управління має використовувати сотні різних алгоритмів, деякі з них - алгоритми виконання управлінських дій, розв'язування ситуативних задач з публічного управління тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення поняття алгоритму починається в школьному курсі інформатики, яке вважается є фундаментальним, тобто таким, котре не визначається через інші ще більш прості поняття [1].

Детальну характеристику навчального алгоритму дає Л. Фрідман. «Під навчальним алгоритмом ми будемо розуміти припис, користуючись яким будь-який фахівець, який має необхідні знання точно виконувати цей припис, правильно розв'яже будь-яку задачу такого виду» [1, с. 69; 2].

Ми з'ясували наукові джерела з проблематики дослідження з метою розкриття основного поняття «Алгоритм» та його значення у понятті розвитку алгоритмічної компетентності фахівця з публічного управління, а саме [3;4]:

- алгоритм - це формулювання правил тільки для виконання чотирьох арифметичних дій над багатоцифровими числами (визначили правила вибору алгоритмів) [4]. *Та разом з тим, не кожна інструкція або послідовність дій може називатися алгоритмом.*

- алгоритм - це позначення послідовності дій, які приводять до розв'язання різних практичних, зокрема і управлінських, задач (визначили правила створення алгоритмів та їх виконавців) [4]. *Будь-який виконавець (і комп'ютер зокрема) може виконувати тільки обмежений набір операцій.*

- алгоритм це визначення зрозуміле і точне розпорядження виконавцю про виконання послідовності дій, спрямованих на досягнення зазначеної мети чи на вирішення поставленої задачі (визначили способи використання алгоритмів). *В цьому означенні використовується поняття "виконавець". Що це означає?*

Під виконавцем алгоритму ми розуміємо будь-яку істоту (живу чи неживу), яка спроможна виконати алгоритм. Все залежить від того, якої мети ми намагаємося досягнути. Наприклад: риття ями (виконавці – людина або екскаватор), розв'язування математичної задачі (учень або комп'ютер), розв'язання управлінського рішення (більш керівник ніж комп'ютер) [4].

- алгоритм це розкриття його ознаки та властивостей (визначили результат алгоритмів). *Алгоритм має певні властивості, разом з тим, не кожна інструкція або послідовність дій може називатися алгоритмом. Вивчення наукових джерел надало можливість визначити основні ознаки алгоритму.*

До них віднесено[4;5]:

1. Зрозумілість (тобто розуміти кожну з команд, що входять до алгоритму для досягнення поставленої мети).

2. Визначеність (однозначність, зрозумілий алгоритм все ж таки не повинен містити вказівки, зміст яких може сприйматися неоднозначно, що потрібно робити на наступному кроці).

3. Дискретність (алгоритм задає повну послідовність дій, які необхідно виконувати для розв'язання задачі.

4. Масовість (дуже важливо, щоб складений алгоритм забезпечував розв'язання не однієї окремої задачі, а міг виконувати розв'язання широкого класу задач даного типу).

5. Результативність (взагалі кажучи, очевидно, що виконання будь-якого алгоритму повинне завершуватися одержанням кінцевих результатів). 6. Ефективність – (кожний крок алгоритму повинен бути виконаний точно за скінчений проміжок часу).

Дидактичні основи формування алгоритмічної компетентності фахівців визначили А.Н.Капіносов та В.В Корольський [6]. В організації превентивної діяльності алгоритмічні приписи є одним із важливих засобів попередження помилок особистості. Ми тісно пов'язуємо між собою поняття «інформаційно-цифрова компетентність», «алгоритмічна компетентність», «алгоритмічне мислення», «запобігання професійних помилкам» фахівців. В роботі [6] автори виділили рівні алгоритмічної компетентності, вважаючи, що на початковому, середньому та достатньому рівні, фахівці повинні вміти використовувати алгоритми, а на високому – їх складати .

Метою статті є дослідити розвиток алгоритмічної компетентності в рамках інформаційно-цифрової компетентності фахівців з публічного управління з метою попередження появи помилок при прийнятті управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Аналіз основних ознак алгоритму надало можливість визначити основні ознаки властивостей алгоритму. Ми встановили, що для роботи багатьох програм необхідно задавати початкові значення: аргумент (передає значення для виконання алгоритму), результат (це величини, значення яких одержуються внаслідок виконання алгоритму), проміжні величини (це величини, які додатково вводяться в ході розробки алгоритму).

Тепер залишається з'ясувати, яким чином можна подати алгоритм виконавцю. Існує кілька методів запису алгоритмів, вибір яких залежить від виконавця та того, хто його задає [4;5].

Перший спосіб – це словесний опис алгоритму. Другий спосіб – це подача алгоритму у вигляді таблиць, формул, схем, малюнків тощо. Третій спосіб – запис алгоритмів за допомогою блок-схеми. Цей метод був запропонований в інформатиці для наочності представлення алгоритму за допомогою набору спеціальних блоків. Четвертий спосіб – алгоритмічні мови (псевдокоди). Ці мови мають жорстко визначений синтаксис і вже максимально наближені до машинної мови (мови програмування). П'ятий спосіб максимально наближений до комп'ютера – це мови програмування. Справа в тому, що найчастіше в практиці виконавцем створеного людиною алгоритму являється машина і тому він повинен бути написаний мовою, зрозумілою для комп'ютера, тобто мовою програмування.

Розглянемо приклад розв'язання ситуативної задачі за допомогою алгоритму Евклиду [5], зміст якого в наступному:

1.Знайти найбільший спільний дільник двох натуральних чисел m і n (алгоритм Евкліда). Складемо алгоритм розв'язання цієї задачі, який базується на тій властивості, що якщо m>n, то найбільший спільний дільник чисел m,n такий самий, як і чисел m-n, n.

Алгоритм (за Евклидом) буде таким:

1. Якщо числа рівні, то взяти будь-яке з них за відповідь, в іншому випадку продовжити виконання алгоритму;
2. Визначити більше із чисел;
3. Замінити більше число різницею більшого і меншого чисел;
4. Почати алгоритм спочатку.

За допомогою першого способу (словесний опис алгоритму) розв'язуємо розв'язуємо наступну задачу.

Для цього створюємо алгоритм:

1.Якщо є декілька варіантів розв'язання проблеми, то вибираємо оптимальні варіанти розв'язання управлінського завдання, на нашу думку,

2. Складаємо алгоритм (послідовність виконання управлінських дій)

3.Продовжуємо виконання алгоритмів.

4. Визначаємо найбільш ефективні управлінські дії.

5.Обгрунтовуємо та зазначаємо результат.

6. Якщо ні, то починаємо виконання алгоритму спочатку.

У дослідженні ми надаємо особливого значення складовим алгоритмічної компетентності фахівців з публічного управління: алгоритмічні компетенції

(формуванню умінь фахівця з публічного управління структурувати дані); алгоритмічне мислення (діяти за алгоритмом) та алгоритмічна культура

(якості складати і виконувати алгоритми).

Ми вважаємо, що алгоритмічні уміння є засобом попередження помилок фахівців, структурувати набір інструкцій, які описують порядок дій виконавця; щоб досягти якісного результату розв'язання задачі за скінченну кількість дій. Алгоритмічне мислення фахівця допомагає чітко побачити кроки, що ведуть до мети, замітити всі перешкоди і уміло їх обійти.

У науково-методичній літературі основою алгоритмічного мислення вважається здатність до конструювання алгоритмів. В.Копаєв визначає алгоритмічне мислення як «систему мисленнєвих способів дій, прийомів, методів і відповідних їм мисленнєвих стратегій, які спрямовані на розв'язування як теоретичних, так і практичних задач і результатом яких є алгоритми як специфічні продукти людської діяльності»[5, с.1]. Формування алгоритмічного мислення тісно пов'язане з формуванням загального уміння розв'язувати задачі. Оскільки, щоб задати загальний спосіб розв'язування класу задач у вигляді алгоритму, потрібно спочатку знайти загальний спосіб, а потім дослідити можливість опису цього способу у вигляді конструктивних, однозначно зрозумілих послідовних кроків [6].

Основою алгоритмічної компетентності є алгоритмічна культура. Більшість науковців поняття алгоритмічної культури трактують як комплекс особистісних якостей і певний рівень алгоритмічного мислення, які забезпечують [5;6]:

1) розуміння ролі алгоритмів у різних видах діяльності;

2) уміння діяти за заданим алгоритмом (у розгорнутій чи згорнутій формі);

3) уміння здійснювати вибір і застосовувати алгоритми у своїй діяльності;

4) уміння конструювати алгоритми;

5) уміння описувати спосіб розв'язувати задачі у вигляді алгоритмічного припису.

Алгоритмічна культура визначає особистісних якостей і певний рівень алгоритмічного мислення, які є основою алгоритмічної компетентності особистості.

Проаналізуємо більш детальніше основні складові поняття алгоритмічної компетентності, яка є, як і інші складової професійної компетентності, але одиничними поняттями якої є компетентність, як спроможність особистості сприймати індивідуальні та соціальні потреби і відповідати на них, кваліфіковано здійснювати діяльність у будь-якому напрямі, виконувати певні завдання або роботу. Поняття «компетентність», «формування компетентності» прийшли до нас із західного педагогічного словника й останніми роками є предметом дослідження багатьох міжнародних організацій, які виробляють свої рекомендації щодо формування компетентності фахівців. Виявилось, що результати освіти не задовольняють вимоги суспільства, і насамперед роботодавців [1;5;6].

Проведені дослідження виявили, що на сучасному ринку праці потрібні люди з іншим, набагато ширшим, аніж тільки пізнавальні, набором якостей і можливостей, які, по суті, і визначають компетентність людини до ІКТ. ІКТ-

компетентність включає в себе систему компетентностей, зокрема і алгоритмічну, за порядком виконання алгоритму послідовних алгоритмічних управлінських дій [3;6].

Це: технологічна компетентність (володіння сучасними засобами ІКТ (пристроями і пакетами — «залізом» і «софтом») для розв'язування поточних задач у сьогоденному інформаційному суспільстві); дослідницька компетентність (передбачає володіння засобами ІКТ та методами застосувань і наукових досліджень у різних галузях знань); модельна компетентність (це володіння базовими поняттями теорії моделей, поняттями комп'ютерного моделювання, усвідомлення комп'ютера як універсального засобу інформаційного моделювання); методологічна компетентність (це необмежені можливості і можливі обмеження застосування засобів ІКТ для розв'язування соціально й індивідуально значимих задач сьогодні й у майбутньому) [4;6].

Дослідження встановили, що наведений вище перелік складових ІКТ-компетентностей є до певної міри зворотно рейтинговим (чим більший номер компетентності за наведеним списком, тим рейтинг вищий). Всі ці компетентності, на нашу думку, об'єднує алгоритмічна компетентність. Розглянемо детальніше саме сутності алгоритмічної компетентності.

Для компетентнісної освіти дуже важливим є поняття набуття алгоритмічних компетенцій : це не засвоєння, не вивчення, не пізнання — це набуття. Компетентностей можна досягти тільки своєю особистою активною та продуктивною діяльністю (причому не тільки навчальною), особистою творчістю, особистим досвідом через пізнання соціального досвіду, його критичне осмислення, іншими словами, через своє неповторне особисте набуття. У понятті набуття знайшли своє відображення погляди сучасної педагогіки та психології, які визнають не на словах, а на практиці індивідуальну особистість кожного фахівця, неповторність індивідуального досвіду кожної особистості, які визнають продуктивною тільки освіту співробітництва, освіту, яка забезпечує індивідуальне творче бутя, зокрема і фахівця з публічного управління [6].

В організації превентивної діяльності алгоритмічні приписи є одним із важливих засобів попередження помилок фахівців. Ми поділяємо погляди науковців, однак вважаємо за необхідне навчати фахівців складати та застосовувати алгоритми на всіх рівнях публічного управління, основої яких є програмування. Саме у програмуванні – чітка послідовність дій (команд) спрямована на досягнення поставленої мети чи розв'язування різних типів управлінських завдань [2;3].

Аналіз наукової літератури показав, що у створенні комп'ютерних програм використовують три типи алгоритмів: лінійні алгоритми, алгоритми з розгалуженням, алгоритми з повторенням [6]. В основу створення фахових алгоритмів ми покладаємо володіння елементарними основами програмування. Але при цьому допускаємо, що можно використовувати як графічний (блок-схеми) так і словесні (алгоритмічні приписи) способи. Використовуючи відповідні знання за

курс середньої школи (з інформатики та математики), фахівцю доцільно знати як основні команди програмування можна вдало використовувати у публічному управлінні. Так, прикладами використання лінійних команд є: находження та зведення подібних складових завдань, узагальнення їх, розв'язування завдання декалькоми варіантами, аналіз результату і побудова графіків при потребі та прийняття управлінського рішення [5;6].

Команда розгалуження використовується під час виділення додаткових завдань (перевірка умови), їх узагальнення (аналіз умови), та розв'язування (оцінка результату за умовою завдання), тобто в тих завданнях де обов'язково під час його виконання завдання необхідно перевірити певну умову. Команду повторення можна використати, наприклад, у наступному завданні:

«Проаналізувати надання адміністративних послуг в соціальної сфері області та скласти заходи щодо її покращення. Командою повторення може бути знайти додаткові відомості (як варіант надання адміністративних послуг в розвитку освіти, медицини, культури за останні п'ять років)».

Як показує практика для вирішення управлінських завдань фахівцями потрібно іх ознайомити зі складанням елементарних программ в умовах добування бакалаврської та магістерської вищої освіти фахівців з публічного управління. Доцільно показати як виглядає блок-схема, показати як можна подавати процес розв'язування управлінських завдань у вигляді блок-схем. Як показує досвід, фахівцям з публічного управління подобається алгоритмічні приписи подавати у вигляді блок-схем і навпаки.

Важливе значення при навчанні студентів, зокрема і спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, навчити створювати самостійно власний опорний конспект, в якому має бути зазначено мову блок-схем як найбільшу наочну із всіх «людських» мов, що використовуються для запису алгоритмів. Розробити, описати різні процеси та внести їх до конспекту. Зрозуміти, що цією мовою можна описати різні, фізичні, хімічні, технологічні процеси, зокрема і управлінські. Уміння подати свої міркування у вигляді блок-схеми суттєво дисциплінує алгоритмічне мислення фахівців з публічного управління та стає необхідною практичною якістю спеціаліста будь-якої професії. Якщо навчити фахівців складати блок-схеми та створювати текстові алгоритми до розв'язування завдань, то вони зможуть складати алгоритми послідовних управлінських дій набагато швидше та поміркованіше принимать результативні управлінські рішення.

На початку ознайомлення з блок-схемами слід фахівцю з'ясувати як описувати життєві процеси, управлінську діяльність сучасного керівника у вигляді розгалуженої структури блок-схем. Наприклад, алгоритми розгалуженої структури . Розгалужена структура передбачає вибір виконання дії залежно від виконання певної умови, при цьому деякі дії можуть не виконуватися взагалі (пропускатися). Проста умова містить два вирази (значення), поєднані знаком операції відношення: > більше за… < менше за… ³ більше або дорівнює… менше або дорівнює … не

дорівнює… Результатом перевірки умови є логічний вираз істина , якщо умова виконується, або брехня, якщо умова не виконується.

Після того, як фахівці зможуть перекладати звичайну мову на мову блок-схем, слід пропонувати їм складати блок-схеми розв'язування завдань з публічного управління. Перші блок-схеми можуть бути простими для складання, головне, щоб фахівці зрозуміли хід думок та запам'ятали послідовність дій. Наочність блок-схем є засобом попередження типових помилок суасного керівника. Щоб запобігти таким помилкам, слід фахівцям навчитися ставити завдання, самостійно складати блок-схему в залежності від актуальності запитань.

Ми підтримуємо думку науковця П. Я. Гальперіна , що практичне значення використання блок-схем чи алгоритмічних приписів згідно його теорії є поетапного формування розумових дій та полягає в тому, що процес формування нових дій відбувається легше, без заучування нового матеріалу, так як він засвоюється в процесі виконання алгоритму шляхом мимовільного запам'ятовування [1]. Складена блок-схема розв'язування має спрямувати фахівців у сфері публічного управління та адміністрування на сучасний рівень, які володіють навичками розробки управлінських рішень, вміють аналізувати державну політику, розробляти заходи для її реалізації та зможуть змінити Україну на краще! [2;3].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, що спроможність фахівців з публічного управління піддавати алгоритмізації свої дії залежить від рівня його розвитку алгоритмічної компетентності, а саме: мислити алгоритмічними категоріями (знання, мислення, культура), є важливим засобом попередження помилок як під час прийняття результативного управлінського рішення, так і в подальшому, зокрема під час приписи складання алгоритму послідовних управлінських дій фахівцями з публічного управління.

Упровадження інтелектуалізації управління в Україні стикається з низкою проблем щоб фахівцю з публічного управління створювати алгоритми, читати алгоритми та виконувати управлінські дії за складеним алгоритмом, потрібно володіти такими вміннями основами яких є: алгоритмічне мислення та алгоритмічна культура. Подальшого дослідження потребує методика розвитку алгоритмічної компетентності фахівців в умовах публічного управління та адміністрування. Це сфера, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому. Навчальний план магістратури спеціальності 281 Публічного управління та адміністрування має передбачати розвиток алгоритмічної компетентності (алгоритмічних знань, алгоритмічного мислення, алгоритмічної культури), які формують професійні навички, яких вимагають роботодавці та критичних навичок необхідних для подальшого кар'єрного росту.

Літратура:

1. Фридман Л. М. Логико-психологический анализ школьных учебных задач . М. : Педагогика.1977. 208с.

2. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє.Київ : НАДУ. 2018. 224 с.

3. Мельник М. Еволюція мережевої готовності країн європейського союзу та України. Збірник наукових праць. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 31. С.124-130.

4.Вікепедія.URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BC

5. Копаев В. Алгоритм как модель алгоритмического процесса. URL: http://www.rusedu.ru

6. Корольський В. В., Капиносов А. Н. Математична алгоритмічна компетентність: теоретико- методичні основи формування, структура та рівні. Педагогіка вищої та середної школи. 2013. Вип. 37.С. 78-84

References:

1. Fridman, L.M. (1977). *Logical and psychological analysis of school learning problems [Logical and psychological analysis of school learning problems]*. Moscow: Pedagogy [in Russian]

2. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M., et al. (2018). *Publichne upravlinnya [Public management]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

3. Melnyk, M. (2012). Evoliutsiia merezhevoi hotovnosti krain yevropeiskoho soiuzu ta Ukrainy [Evolution of readiness of the krains of the European Union and Ukraine]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – The effectiveness of the state government, 31*, 124-130 [in Ukrainian].

4. Alhorytm [Algorithm]. *uk.wikipedia.org.* Retrieved from https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BC [in Ukrainian].

5. Kopaev, O. V. (2003). *Algoritm, kak model algoritmicheskogo protsessa [Algorithm as a model of an algorithmic process]*. Kyiv: NPU im. M. P. Dragomanova [in Russian]

6. Korolskiy, V.V., Kapinosov, A.N. (2013). Mathematical algorithm competence: theoretical and methodological foundations formulated, the structure is trivial [Mathematical algorithmic competence: theoretical and methodological bases of formation, structure and levels]. *Pedahohika vyshchoi ta serednoi shkoly – Pedagogy of Higher and Secondary School*, 37, 78-84 [in Ukrainian].

УДК: 351.65

DOI:https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-73-80

Височанський Михайло Рудольфович, головний оперуповноважений Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України, м. Київ, вул. Богомольця, 10, e-mail: saozarp@protonmail.com, https//orcid.org/0000-0002-6028-2922

ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто питання, що стосуються взаємодії правоохоронних та інших органів, а також її вплив на зміцнення економічної безпеки загалом. Під поняттям взаємодія слід розуміти узгоджену діяльність, що під час виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень здійснюється згідно основних принципів взаємодії. Умовно взаємодію під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень можна розглядати залежно від виду діяльності з якою вона пов'язана, а саме: 1) взаємодію між оперативними працівниками, слідчим, прокурором в якості процесуального керівника та слідчим суддею в рамках кримінального провадження; 2) взаємодію між органами досудового розслідування чи судом із спеціалістами, експертами та експертними установами; 3) взаємодію між правоохоронними органами чи установами у рамках міжнародного співробітництва. Розглянувши кожен із видів взаємодії та проблемні питання, що їх стосуються, у статті запропоновано варіанти вирішення цих питань. Так, щодо взаємодії, яка стосується здійснення процесуального керівництва прокурором, надання (виконання) доручень, отримання рішення слідчого судді запропоновано збільшити ресурси використання електронних технологій стосовно документообігу. У випадку взаємодії між органами досудового розслідування чи судом із спеціалістами, експертами та експертними установами запропоновано створити можливість проводити попередні експрес дослідження на місці виявлення кримінального правопорушення у разі потреби. Стосовно взаємодії в рамках міжнародного співробітництва, на нашу думку, державі слід приділити увагу налагоджуванні процесів саме непроцесуальної взаємодії між регіональними відділами, які безпосередньо приймають участь у розслідуваннях.

Враховуючи наведене, звернуто увагу на важливість ролі держави у вирішенні проблем взаємодії, вказаної вище, та необхідність здійснення державного регулювання цього питання. Під поняттям державне регулювання

слід розуміти діяльність, що застосовується спеціально уповноваженими органами, врегульована нормами права та спрямована на забезпечення функціонування держави з урахуванням її цілісності, неподільності, прав та свобод громадян як найвищих соціальних цінностей.

Ключові слова: економічна безпека, правопорушення, правоохоронні органи, розслідування, державне регулювання.

Vysochanskiy Mikhail Rudolfovych, chief operating officer, Department of Strategic Investigation of the National Police of Ukraine, Kyiv, Str. Bohomol′tsa, 10, e-mail: saozarp@protonmail.com, https//orcid.org/0000-0002-6028-2922

INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT AND OTHER AUTHORITIES AS A FACTOR OF THE EFFECTIVENESS OF EFFECT ON ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

Abstract. The article deals with issues related to the interaction of law enforcement and other bodies, as well as its impact on strengthening economic security in general. The concept of interaction should be understood as the concerted activity that, when detecting, disclosing and investigating criminal offenses, is carried out in accordance with the basic principles of interaction. Conditional interaction in the detection and investigation of criminal offenses can be considered depending on the type of activity with which it is related, namely: 1) interaction between operatives, investigator, prosecutor as a procedural leader and investigating judge in criminal proceedings; 2) interaction between pre-trial investigative bodies or court with specialists, experts and expert institutions; 3) interaction between law enforcement agencies or institutions in the framework of international cooperation. Having considered each of the types of interaction and the problematic issues related to them, the article offers options for solving these issues. Thus, with regard to the interaction related to the exercise of procedural guidance by the prosecutor, the submission (execution) of orders, obtaining the decision of the investigating judge, it is proposed to increase the resources of using electronic technologies in relation to the circulation of documents. In case of interaction between the pre-trial investigation bodies or the court with specialists, experts and expert institutions, it is suggested to create an opportunity to conduct preliminary express investigation at the place of detection of the criminal offense if necessary. With regard to cooperation in the framework of international cooperation, in our opinion, the state should pay attention to the establishment of processes of non-procedural cooperation between regional departments that are directly involved in investigations.

In view of the above, the importance of the state's role in solving the problems of interaction mentioned above and the need for state regulation of this issue have been emphasized. The concept of state regulation should be understood as an activity used by specially authorized bodies, regulated by the rules of law and aimed at

ensuring the functioning of the state, taking into account its integrity, indivisibility, rights and freedoms of citizens as the highest social values.

Keywords: economic security, offenses, police, investigations, state regulation.

Постановка проблеми. У сучасному світі, в тому числі в Україні, боротьба із кримінальними правопорушеннями у сфері економіки необхідна для зміцнення фундаменту економічної безпеки та у більшості випадків проводиться за умови взаємодії в процесі роботи правоохоронних органів. Безумовно якість цієї взаємодії впливає на виявлення розкриття та розслідування економічних злочинів, а в кінцевому рахунку – на організацію економічної безпеки держави загалом. Таким чином питання її покращення є актуальним, а враховуючи наявність збитків, що можуть бути завдані в результаті вчинених фінансових кримінальних правопорушень, необхідним. Також, звернемо увагу, що в сфері економіки шкода завдається переважно у великих або особливо великих розмірах, окрім такі правопорушення можуть бути пов’язаними із не поступленням коштів у бюджет країни, що в свою чергу породжує похідні негативні наслідки.

Враховуючи наведене, взаємодія між органами під час розслідування правопорушень у сфері економіки є досить важливою та є, на наш погляд, неможливою без створення сприятливих умов з боку держави. Саме тому слід приділити увагу проблемам взаємодії та на державному рівні впливати на організацію діяльності правоохоронних органів враховуючи при цьому позитивний досвід зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У випадку дослідження питань взаємодії під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень найбільше уваги приділяють вчені процесуалісти, оскільки така взаємодія часто відбувається в межах кримінально-процесуальної діяльності. Так, різні аспекти взаємодії вивчали С.Є. Абламський, А.-М.Ю. Ангеленюк, Т.Ф. Безсонна, А.І. Кунтій, С.А. Левенець, О.В. Линник, Ю.В. Лук’яненко, О.О. Юхно та інші.

Метою статті є дослідження проблемних питань взаємодії між органами під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень; визначення ролі взаємодії між органами та її впливу на забезпечення економічної безпеки країни загалом; формування пропозицій щодо вдосконалення зазначеної взаємодії.

Виклад основного матеріалу. У системі МВС України взаємодія здійснюється в рамках Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 (далі – КПК), Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015, Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні (далі –

Інструкція), затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України № 575 від 07.07.2017, а також інших нормативно правових актів.

Під поняттям взаємодія слід розуміти узгоджену діяльність, що під час виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень здійснюється згідно основних принципів взаємодії, які закріплені в ст. 3 Інструкції, а саме: 1) швидке, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень; 2) самостійність слідчого в процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється; 3) оптимальне використання наявних можливостей органів досудового розслідування та оперативних підрозділів Національної поліції України у запобіганні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень; 4) дотримання загальних засад кримінального провадження; 5) забезпечення нерозголошення даних досудового розслідування [1].

Завданнями взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України, згідно ст. 1 Інструкції, визначено запобігання вчиненню кримінальних правопорушень, їх виявлення та розслідування, притягнення до встановленої законодавством відповідальності осіб, які їх учинили, відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди, відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [1].

Умовно взаємодію під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень можна розглядати залежно від виду діяльності з яким вона пов’язана, а саме:

– взаємодію між оперативними працівниками, слідчим, прокурором в якості процесуального керівника та слідчим суддею в рамках кримінального провадження;

– взаємодію між органами досудового розслідування чи судом із спеціалістами, експертами та експертними установами;

– взаємодію між правоохоронними органами чи установами у рамках міжнародного співробітництва.

Взаємодія фактично може здійснюватись не тільки у процесуальній формі, а й у непроцесуальній. Процесуальна форма взаємодії організована згідно правових норм, які врегульовують порядок її здійснення в окремих випадках. Непроцесуальна взаємодії, на відміну від процесуальної, не закріплена в нормах права, але випливає з них, а також з правоохоронної практики. Переважно реалізація непроцесуальної форми взаємодії відбувається у випадку встановлених особистих контактів, які, зазвичай формуються із взаємин між керівниками відповідного рівня. До видів непроцесуальної форми взаємодії під час розслідування відносять: надання консультацій; спільне обговорення матеріалів провадження; обмін інформацією [2, с. 353].

Пропонуємо під час виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень поділяти взаємодію залежно від сфери застосування:

1) під час процесуального керівництва та надання доручень, здійснення спільних заходів, слідчих чи процесуальних дій (взаємодія між слідчим, прокурором, оперативним працівником, слідчим суддею);
2) з спеціалістами, експертами, експертними установами;
3) в рамках міжнародного співробітництва.

Зауважимо, що згідно КПК від 2012 року було запроваджено інститут процесуального керівництва та прийняття частини рішень по кримінальному провадженні виключно судом. Так, слідчий зобов'язаний із багатьох питань звертатись за дозволом в суд, а також, у ряді випадків, перед зверненням в суд, погоджувати клопотання з процесуальним керівником-прокурором (обрання запобіжних заходів, проведення деяких слідчих дій і т.д.). Окрім, згідно ст. 41 КПК оперативні підрозділи здійснюють слідчі дії за письмовим дорученням слідчого чи прокурора та не мають права виконувати процесуальні дії за власною ініціативою [4]. Такий спектр дій передбачає збільшення платформи взаємодії між вказаними вище суб'єктами. Проблемним питанням цього виду взаємодії є збільшення робочого навантаження на учасників, а тому слід на державному рівні вирішувати питання щодо збільшення їх штату або оптимізації діяльності, наприклад за допомогою використання електронних носіїв (введення електронних підписів, електронного провадження, електронного документообігу і т.д.). Усі перелічені дії потребують державного регулювання, так як слід залучати об'ємні технологічні чи інтелектуальні ресурси.

Під державним регулюванням слід розуміти діяльність, що застосовується спеціально уповноваженими органами, врегульована нормами права та спрямована на забезпечення функціонування держави з урахуванням її цілісності, неподільності, прав та свобод громадян як найвищих соціальних цінностей.

Стосовно наступного виду взаємодії з спеціалістами, експертами, експертними установами у частині випадків проблематикою є можливість отримання консультацій під час виявлення чи розкриття кримінального правопорушення. Наприклад під час виявлення у особи речовини, схожої на наркотичну щодо якої ще немає даних експертизи, було б добре мати можливість працівникам правоохоронних органів провести попереднє експрес дослідження речовини на місці. Однак у сучасних реаліях така процедура не передбачена та є неможливою з технічних причин (відсутність матеріалів, інструментарію для проведення експрес дослідження на місці; відсутність необхідних навиків у працівників правоохоронних органів, які безпосередньо виявляють та розкривають кримінальні правопорушення).

Звичайно, процес збору доказів передбачає їх виявлення, фіксацію і вилучення у чому саме допомагають криміналістичні засоби і методи, проте слід зауважити, що ефективність застосування криміналістичних засобів та методів, зокрема під час розслідувань залежить від реальних можливостей їх застосування. У цьому випадку ефективною є взаємодія органів досудового розслідування з експертами та спеціалістами, що можуть надавати консультативну допомогу як у рамках кримінального провадження, так і в процесі виявлення чи розкриття злочину до початку досудового розслідування як стадії. Проте на державному рівні слід передбачити проведення попередніх експрес досліджень, які могли б проводити правоохоронці самостійно у разі необхідності. Консультативна допомога з боку спеціалістів та експертів може відбуватись в рамках проведення курсів підвищення кваліфікації для працівників правоохоронної системи. Також було б доцільно розробити комплекти для проведення попередніх експрес досліджень на офіційному рівні залучившись підтримкою держави.

Враховуючи тенденції глобалізації в сучасному світі без перебільшення можна стверджувати, що одне з основних є міжнародне співробітництво між країнами, що має місце у багатьох сферах діяльності держав. Не винятком є і Україна. Безперечно, взаємодія під час використання міжнародного співробітництва є досить важливо. На нашу думку в Україні недостатньо уваги приділено непроцесуальній формі такого співробітництва.

Зауважимо, що у багатьох країнах створено вузько-направлені органи, які вирішують конкретне коло питань, з метою досягнення загальної стабільності та розвитку держави.

Так, у США певні інституції надають допомогу в справах стосовно повернення активів, зокрема:

– Міністерство юстиції США, Кримінальне відділення, Відділ з питань повернення активів та боротьби з легалізацією доходів (AFMLS);

– Міністерство юстиції США, Кримінальне відділення, Управління міжнародних справ (OIA);

– Міністерство національної безпеки США, Відділ розслідувань імміграційних та митних правопорушень (HSI);

– Міністерство юстиції США, Федеральне бюро розслідувань (FBI) [3, с. 153].

В Україні ж широкі повноваження у наданні міжнародно-правової допомоги та здійсненні міжнародно-правового співробітництва є у Генеральної прокуратури або Міністерства юстиції які у відповідний момент виступають у якості центрального уповноваженого органу [4]. Однак, непроцесуальна взаємодія на нижчих рівнях між органами різних країн, які безпосередньо провадять досудові розслідування, відбувається вкрай рідко, переважно базується на використанні особистих взаємовідносинах конкретних працівників, що, переважно, є представниками країн-сусідів.

Безперечно, окрім офіційної процедури здійснення міжнародного співробітництва важливе значення займає налагодження особистих зв'язків з іноземними колегами, що є запорукою у виконанні тих чи інших поставлених завдань.

Особисті зв'язки також допомагають продемонструвати серйозність підходу, зацікавленість у робочому процесі, сприяють встановленню довіри між сторонами. Для встановлення контакту слід звернути увагу на колег аналогічних структур іноземних держав.

Вважаємо, що до налагодження особистих зв'язків між сторонами іноземних країн на рівні відділів (відділень), що безпосередньо розслідують більше слід долучатись й на державному рівні та відповідно регулювати ці процеси. Наприклад, організовувати у більшій кількості тематичні конференції, семінари і т.д. з обов'язковою участю практичних працівників різних держав. Також, з метою економії коштів та часу учасників, що мали б здійснювати переїзд до місця проведення такого заходу, можна передбачити його проведення з допомогою відео-конференції.

Вказаний вище формат конференцій допоможе частково вирішити питання пов'язані з факторами, що можуть перешкоджати міжнародному співробітництву. Наприклад такими як юридичні перепони; наявність подвійної підсудності; надмірна тривала процедура офіційного порядку застосування та іншими.

Взаємодія правоохоронних органів полегшує співпрацю між регіонами, а регіональна поліцейська співпраця є невід'ємною частиною операційного середовища сьогодні [5], оскільки країни в регіоні часто поділяють кордони, мови, однак наявні подібні загрози в результаті вчинення кримінальних правопорушень.

Висновки. Розглядаючи взаємодію між органами під час виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень доцільно поділити їх на види залежно від сфери застосування. Залежно від проблем використання зазначеної вище взаємодії у статті запропоновано напрямки їх часткового вирішення.

Так, щодо взаємодії, яка стосується здійснення процесуального керівництва, надання (виконання) доручень, отримання рішення слідчого судді запропоновано збільшити ресурси використання електронних технологій.

У випадку взаємодії між органами досудового розслідування чи судом із спеціалістами, експертами та експертними установами запропоновано створити можливість проводити попередні експрес дослідження на місці виявлення кримінального правопорушення у разі потреби.

Стосовно взаємодії в рамках міжнародного співробітництва, на нашу думку, державі слід приділити увагу налагоджуванні процесів саме непроцесуальної взаємодії між регіональними відділами, які безпосередньо

приймають участь у розслідуваннях, що сприятиме покращенню економічної безпеки України загалом.

Вирішення проблем пов'язаних із здійсненням взаємодії позитивно вплине на зміцнення економічної безпеки України загалом.

Література:

1. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України № 575 від 07.07.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17

2. Пясковський В.В. Особливості непроцесуальної форми взаємодії слідчих з підрозділами кримінальної поліції та ювенальної превенції під час розслідування насильницьких злочинів, учинених щодо неповнолітніх.С 352-354. URL:http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/15409/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2027_11_2019_p352-354.pdf

3. Фінансові розслідування у сфері протидії легалізації злочинних доходів в Україні [Текст] : метод. рек. / [С. С. Чернявський, О. Є. Користін, В. А. Некрасов та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. – 164 с.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення 31.01.2020).

5. Інтерпол. Наші партнерські стосунки з регіональними органами правоохоронних органів URL: https://www.interpol.int/en/Our-partners/

References:

1. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy "Instruktsiia z orhanizatsii vzaiemodii orhaniv dosudovoho rozsliduvannia z inshymy orhanamy ta pidrozdilamy Natsionalnoi politsii Ukrainy v zapobihanni kryminalnym pravoporushenniam, yikh vyiavlenni ta rozsliduvanni" : vid 07.07.2017, № 575 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine "Instruction on the organization of interaction of pre-trial investigation bodies with other bodies and units of the National Police of Ukraine in the prevention of criminal offenses, their detection and investigation" from 07.07.2017, № 575]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17 [in Ukrainian].

2. Piaskovskyi, V.V. (2019). Osoblyvosti neprotsesualnoi formy vzaiemodii slidchykh z pidrozdilamy kryminalnoi politsii ta yuvenalnoi preventsii pid chas rozsliduvannia nasylnytskykh zlochyniv, uchynenykh shchodo nepovnolitnikh [Features of non-procedural form of interaction of investigators with criminal police and juvenile prevention units in the investigation of violent crimes committed against minors]. *Teoriia ta praktyka sudovoekspertnoi diialnosti – Theory and practice of expert activity* : 8th Interagency Scientific Conference. (pp. 352-354). Kyiv. Retrieved from http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/15409/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%2027_11_2019_p352-354.pdf [in Ukrainian].

3. Cherniavskyi, S.S., Korystin, O.Ye., Nekrasov, V.A., et al. (2017). *Finansovi rozsliduvannia u sferi protydii lehalizatsii zlochynnykh dokhodiv v Ukraini [Financial Investigations in the Field of Combating the Legalization of Crime Income in Ukraine]*. Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav [in Ukrainian].

4. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy : vid 13.04.2012 [Criminal Procedure Code of Ukraine dated 13.04.2012]. *zakon.rada.gov.* Retrieved from zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 [in Ukrainian].

5. Interpol. Nashi partnerski stosunky z rehionalnymy orhanamy pravookhoronnykh orhaniv [Interpol. Our partnerships with regional law enforcement]. *www.interpol.int.* Retrieved from https://www.interpol.int/en/Our-partners/ [in Ukrainian].

УДК: 357:371

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-81-89

Головач Наталія Василівна, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 097-885-53-23, e-mail: n_golovach@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-6215-6575

Дмитренко Геннадій Анатолійович, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління персоналом та економіки праці ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 050-180-65-47, e-mail: dmitrenko2000@meta.ua, https//orcid.org/0000-0002-8211-5690

ІННОВАЦІЙНА ЗМІСТОВНА СКЛАДОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Розкривається інноваційна роль освіти в підвищенні ефективності функціонування закладів освіти з позицій системного підходу в контексті підготовки якісного трудового потенціалу України. Проводиться аналіз останніх реформаторських дій вищих органів влади стосовно модернізації системи освіти, що довів їх неспроможність внести суттєвий вклад в підвищення якості функціонування закладів освіти і інших структур цієї надважливої галузі. Виявлена головна причина такого стану – відсутність стратегічного бачення змістовної складової модернізацій цих процесів.

Розкривається сутність інноваційного змісту модернізації національної системи освіти, пов’язаної з реалізацією ідеології еколюдиноцентризму і системного підходу щодо сприяння кожній особистості досягнень самореалізації впродовж життя. Визначена єдина наскрізна системоутворююча людиноцентрична ідея, а саме: сприяння самореалізації особистості впродовж життя в рамках загальнолюдської моралі і національної свідомості.

Акцентується увага на кінцевих результатах діяльності закладів вищої та професійної освіти – підготовки одночасно і конкурентоздатних, і конкурентоспроможних випускників, які відповідають параметрам професійних стандартів.

Розроблені контури державного управління системою освітою на основі ідеології еколюдиноцентризму за участі всіх учасників освітянського процесу, що пов’язано зі сприянням самореалізації особистості в межах загальнолюдської моралі і національної свідомості.

Визначається роль випускника та суспільства в обличчі роботодавця, що визначає якість професійної освіти. Запропоновані шляхи підкорення ідеї модернізації системи освіти через надання здобувачам середньої освіти таких ключових компетентостей, як: «навчити вчитися» та навчити їх «жити разом в мультикультурному суспільстві», а також стати конкурентоздатними впродовж життя. Запропоновано перехід до культурного цільового управління за кінцевими результатами діяльності всіх освітніх організацій, як закладів освіти, так і державного структур.

Ключові слова: ідеологія еколюдиноцентризму, системний підхід, системоутворююча ідея, конкурентоздатний і конкурентоспроможний випускник, індекс аналітико-пізнавальної активності, самопізнання власного «Я», ключові компетентності здобувача середньої освіти.

Holovach Nataliia Vasylivna, PhD (Education), Associate Professor of the Department of Personnel Management and Labor Economics, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: 097-885-53-23, e-mail: n_golovach@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0002-6215-6575*

Dmitrenko Gennadii Anatoliovych, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Personnel Management and Labor Economics, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: , 050-180-65-47, e-mail: dmitrenko2000@meta.ua, https//orcid.org/*0000-0002-8211-5690*

INNOVATION A MEANINGFUL PART OF THE MODERNIZATION OF EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. The article reveals the innovative role of education in improving the efficiency of educational institutions from the perspective of a systematic approach in the context of training high-quality labor potential of Ukraine. The analysis of the latest reform actions of higher authorities on the modernization of the education system, which proved their inability to make a significant contribution to improving the quality of functioning of educational institutions and other structures of this super-important industry, is carried out. The main reason for this situation is the lack of a strategic vision of the content component of modernizing these processes.

The article reveals the essence of the innovative content of the modernization of the national education system, associated with the implementation of the ideology of eco human-centrism and a systematic approach to promote each individual's self-realization throughout life. A single cross-cutting system-forming human-centric idea is defined, namely, the promotion of self-realization of the individual during life within the framework of universal morality and national consciousness.

Attention is focused on the final results of higher and professional education institutions – training both competitive and competitive graduates who meet the parameters of professional standards.

The outlines of state management of the education system based on the ideology of eco human-centrism with the participation of all participants in the educational process, which is associated with the promotion of self-realization of the individual within the framework of universal morality and national consciousness.

The role of the graduate and society in the face of the employer is determined, which determines the quality of professional education. The ways of conquering the idea of modernizing the education system through providing secondary education applicants with such key competencies as: «teach to learn» and «teach them to live together in a multicultural society», as well as to become competitive throughout their lives. The transition to cultural target management based on the final results of the activities of all educational organizations, both educational institutions and state structures is proposed.

Keywords: ideology of eco human-centrism, system approach, system-forming idea, competitive and competitive graduate, index of analytical and cognitive activity, self-knowledge of self, key competencies of a secondary education applicant.

Постановка проблеми. Сьогодні національна система освіти є «жертвою» невизначеності дій всього державно-управлінського механізму в рішенні питань модернізації України на демократичному та людиноцентричному фундаменті. Насамперед надвелика увага в реформації освіти приділяється другорядним питанням, які мало сприяють підвищенню дійсної якості трудового потенціалу держави в той час, коли це особливо потрібно країні на етапі її оновлення.

Зокрема, чого лише варта велика концентрація зусиль Міністерства освіти і науки на жорстоких правилах прийому випускників закладів середньої освіти до закладів вищої (включаючи дивні реєстри та центри зовнішнього незалежного оцінювання тривіальних знань випускників). І це при тому, що треба звернути головну увагу на «вихід» випускників цих закладів. Державі, суспільству і самій людині потрібні не формально реєстровані на «вході» студенти, а конкурентоздатні випускники на «виході», які можуть самореалізуватися в трудовій сфері і будуть конкурентоспроможними впродовж усього життя в інтересах суспільства. Тому умови вступу до закладів вищої та професійної освіти необхідно максимально спрощувати, але об’єктивувати за сутністю, тобто з точки зору здатності абітурієнта взагалі засвоювати знання саме за його професійною спрямованістю, тобто за природно «сходньою» йому професією (за Г. Сковородою).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На цей час активно проводяться дослідження розвитку освітньої галузі в напрямку поглибленої

демократії, філософії людиноцентризму, що може бути об'єднавчою національною ідеєю України. Такий напрямок, зокрема, досліджує філософська школа Л. Батліної [1], В. Кременя [3], А. Кузьміча [4] В. Солодкова [5], та ін. Тобто, в науковій літературі вже простежується той власний шлях модернізації України, включаючи систему освіти, який може здійснитися в контексті чіткої реалізації ідеології людиноцентризму. У цьому сенсі, спираючись на ідеологію еколюдиноцентризму, стає можливим розробити власний вектор оновлення Національної системи освіти в контексті модернізації всієї України.

Мета статті – розкрити інноваційну змістовну складову модернізації системи освіти з позицій системного підходу та поглиблення демократії.

Виклад основного матеріалу. У наукових працях вітчизняних вчених [1, 4-6] акцентується увага на тому, що стрижнем еколюдиноцентризму є сприяння самореалізації особистості впродовж життя в рамках загальнолюдської моралі, поваги до інших людей і природи, національної свідомості. Головною метою системи освіти має бути не тільки всебічний розвиток особистості, але і закладення фундаменту та сприяння кожній особистості досягнення самореалізації впродовж життя. Головними виконавцями досягнення цієї мети мають бути всі заклади освіти (дошкільні, середні, професійно-технічні, вищі), а також органи державного управління освітою на міському, районному, обласному рівнях, Міністерство науки і освіти (під впливом політичної еліти). Мова йде про певну об'єднуючу ідеологію та чітко зазначені стратегічні цілі і не менш чітко визначені кінцеві результати діяльності всіх без виключення структурних частин, які підкорялися б єдиній наскрізній системоутворюючій ідеї.

Такою ідеєю у нашому випадку є стрижень еколюдиноцентризму. На *рис. 1* представлено контури системного управління освітою, у якій діяльність всіх учасників освітянського процесу пов'язано зі сприянням самореалізації особистості в межах загальнолюдської моралі і національної свідомості.

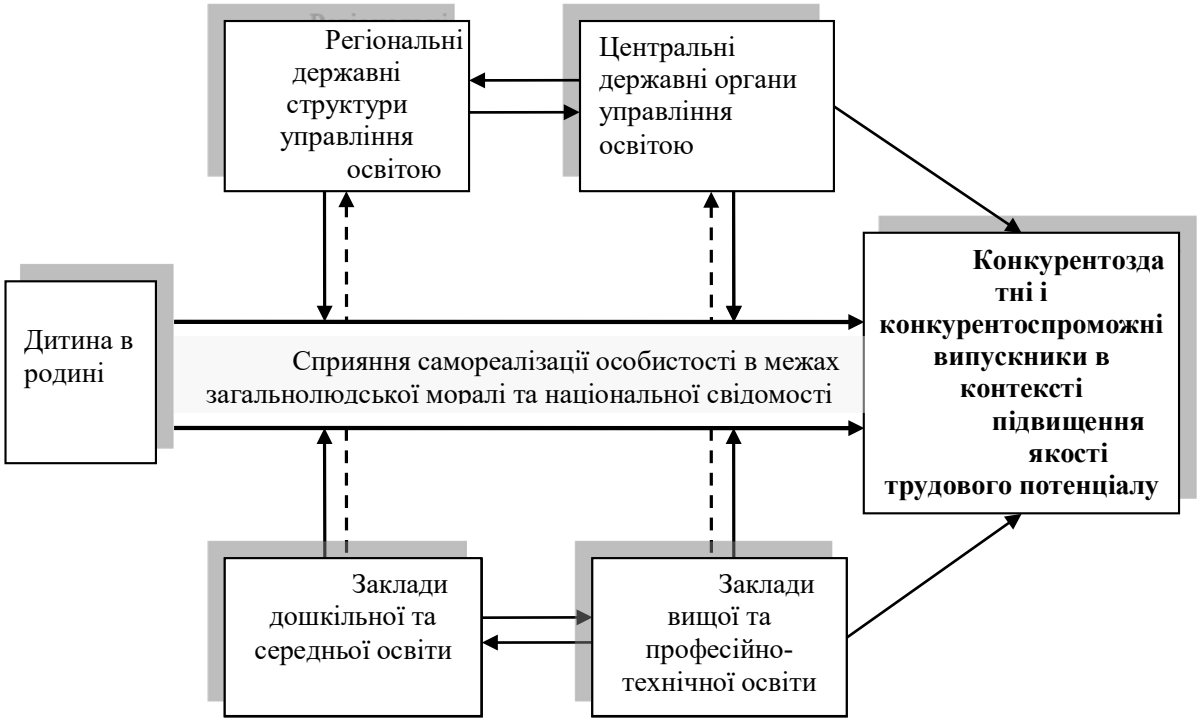


Рис. 1. Контури державного управління системою освітою на основі ідеології еколюдиноцентризму [2]

Як видно з *Рис. 1* «стрілки» стрижня еколюдиноцентризму вказують на підготовку конкурентоздатних і конкурентоспроможних випускників в контексті підвищення якості їх життя. Нагадуємо, що у науковій літературі поняття «*конкурентоздатний і конкурентоспроможний*» вже «розрізнено» достатньо чітко. Наприклад, *конкурентоздатний* випускник – це людина, яка має високорозвинену аналітико-пізнавальну активність, засвоїла фундаментальні «ядра» знань з кожного предмету і пізнала власне «Я», а тому завжди здатна поповнювати та оновлювати актуальні знання та вміння на цій фундаментальній основі впродовж всього життя. Натомість *конкурентоспроможний* випускник – це людина, що засвоїла актуальні знання на високому рівні та вміє їх використовувати на практиці в трудовому соціумі «на сьогодні» та «на завтра», але не впродовж життя, тому що *актуальні знання і вміння з часом застарівають* [5].

Отже, для ринку праці в обличчі роботодавця потрібен конкурентоспроможний працівник, щоб сьогодні і завтра ефективно виконував свою роботу. Для самого випускника будь-якого закладу професійної освіти необхідно бути конкурентоздатним. Це важливо для нього в контексті самореалізації в трудовій сфері впродовж життя через здатність бути завжди конкурентоспроможним. Тобто випускник та суспільство в обличчі роботодавця як головні споживачі визначають якість професійної освіти, що пов'язано з «виходом» випускника з закладу професійної освіти.

Спробуємо пояснити це з точки зору якості діяльності закладів освіти і споживачів системи освіти. Таких споживачів три. Один з них – безпосередній, а два інших – суспільство і держава – опосередковані, але дуже важливі. *Перший безпосередній споживач – це сама людина, яка починаючи від народження навчається та розвивається* (активно запускається цей процес вже в умовах дошкільної освіти). Здобувачі освіти є безпосередніми споживачами діяльності закладів освіти, бо саме вони відчувають на собі вплив цієї діяльності. Тому вони оцінюють якість освіти, але не тільки в освітньо-виховному процесі. Нагадуємо, що дійсну якість будь-якої послуги (а освіта надає людям специфічну послугу на все життя), може оцінити тільки споживач, при цьому не обов'язково тільки в процесі надання послуг, а і після його завершення протягом багатьох років. У цьому і визначається специфічність освітянських послуг.

Інша справа, що проміжну якість послуг в соціальних системах можна оцінити через відповідальність її параметрів певним стандартам. У технічних системах стандарти є основним видом оцінювання якості.

Оскільки освіта є соціальною системою, то *наступними споживачами освітянських послуг є суспільство в обличчі роботодавців, різних соціумів та держава.* Це є опосередковані споживачі, які оцінюють якість освіти через діяльність і поведінку працівників, що отримали освіту. Маючи на увазі, що людина є головною продуктивною силою суспільства, що створює багатство країни, цей споживач стає ключовим споживачем поряд із самою людиною, яка навчалася і розвивалася. А тому освітні послуги з точки зору їх якості повинні задовольняти потреби одночасно як роботодавця, так і працівника (якому надавали освітні послуги). Цей принциповий підхід реалізується як раз з підготовки конкурентоздатних і конкурентоспроможних випускників закладів вищої та професійної освіти.

Потреба роботодавця (директора, керівника державної структури або топ-менеджера) буде задоволена тоді, коли працівник має необхідні актуальні знання і, головне, вміння їх застосувати при виконанні робочих завдань. А також працівник повинен вміти аналітично мислити, бути відповідальним за результати своєї праці, неконфліктним, вихованим, з моральними якостями та змотивованим.

Потреба самої людини, яка одержала освітні послуги, буде задоволена, якщо: її професія буде адекватною займаній посаді і виконуючим функціям (за принципом «сродньої» праці); керівництво її визнає, колеги поважають, а тому будуються комфортні відносини в колективі; одержує гідну винагороду за результати праці; надаються умови для подальшого професійного розвитку, кар'єрного зростання та інше.

Все це концентрується в сучасному понятті «конкурентоспроможність», коли людина потрібна і суспільству, і собі, тому що базується на професійній грамотності, самодостатності і можливості

самореалізації в трудовій сфері (в першу чергу), яка є однією з головних сфер якості життя людини.

Основним шляхом підкорення ідеї модернізації системи освіти ми визначаємо формування у здобувачів середньої освіти таких ключових компетентостей, як: *«навчити вчитися», «навчити жити разом в мультикультурному суспільстві», «стати конкурентоздатними впродовж життя».*

Конкурентоздатний випускник закладу професійної освіти до цього ж має високорозвинену аналітико-пізнавальну активність, орієнтовану на засвоєння фундаментальних «ядер» знань з кожного предмету та адекватно оцінює власний потенціал (самопізнання власного «Я»). Останнє допомагає пристосовуватися до різних соціумів і робити це свідомо, особливо для самореалізації в родині і у трудових соціумах.

Наявність наріжного стрижня функціонування освіти надає чітку орієнтацію діяльності закладів освіти різних ступенів за кінцевими результатами, що позитивно впливають на підготовку конкурентоспроможних і конкурентоздатних випускників закладів професійно-технічної освіти (ЗПТО) та закладів вищої освіти (ЗВО).

Але, постає питання, яким чином можна цілеорієнтувати діяльність державних структур з управління освітою на підготовку таких випускників. Нажаль, сьогодні ця діяльність зовсім не пов’язана зі сприянням закладам освіти якісно «працювати» у вищезазначеному напрямі.

Щоб наблизитися до реалізації моделі системного управління освітою, в якій державні органи управління на всіх рівнях були б зацікавлені в кінцевих людиноцентричних результатах діяльності всіх без виключення закладів освіти, є тільки один шлях – це перехід до культурного цільового управління (КЦУ) за кінцевими результатами діяльності (КРД) всіх освітніх організацій, як закладів освіти, так і державного структур [6]. Тобто КРД закладів освіти певного району (регіону) повинна характеризувати також КРД управлінь освіти на місцевому, регіональному і центральному рівнях. Це можливо тільки в тому випадку, коли КРД будуть виміряні кількісною мірою за допомогою факторно-критеріальної кваліметрії [7].

Сьогодні такий висновок для всіх, хто не знайомий з факторно-критеріальною кваліметрією (джерелом якої є нова сфера математики – «нечітка математика»), здасться неймовірною. Маючи на увазі природно надзвичайну інерційність освітньої діяльності, тільки управлінська психологічна наука поступово крок за кроком рухається в напряму вимірювання якостей людини, його рис характеру (через їх прояви в ситуаціях, на поведінковому рівні). При цьому психологічна наука використовує виключно бальні шкали різних розмірностей, які не сумісні між собою. Управлінська наука використовує інший універсальний факторно-

критеріальний підхід, коли виміри різних якісних явищ соціального характеру можна порівняти між собою.

Велику користь від самопізнавання власного «Я» буде мати сама людина в контексті особистої самореалізації, в першу чергу, в трудовій сфері і в родині, а також в інших сферах через самореалізацію в різних соціумах. Тому виміри якостей особистості є необхідною умовою прищеплення дитині, а згодом підлітку, дорослому, інтерес до самопізнання власного «Я», а потім і самовдосконалення на цій основі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз реформаційних дій в напряму їх рішення показав, що досі не знайдено те ключове і головне, на чому слід сконцентрувати всю увагу, щоб національна система освіти стала фундаментальною основою модернізації України та її державно-управлінського механізму через підвищення якості людського потенціалу країни.

В контексті реалізації ідеології еколюдиноцентризму (поглибленої демократії) такі головні завдання визначаються достатньо чітко. Мова йде про надання здобувачам дошкільної та середньої освіти ключових компетентостей: «навчити вчитися» та «жити разом в мультікультурному суспільстві». А заклади професійної та вищої освіти повинні готувати конкурентоздатних і конкурентоспроможних випускників. Це і буде означати кінцеві результати діяльності закладів освіти.

Реалізація ідеології еколюдиноцентризму у національній системі освіти набуває інноваційного змісту складової модернізації всієї України і є тим новим шляхом глибоких демократичних змін та сучасних якісних перетворень.

Продовження досліджень пов’язано, в першу чергу, з поширенням їх емпіричної складової через проведення фрагментарних чи (краще) системно організованих експериментів для удосконалення відповідного інструментарію. На основі одержаного досвіду і обробки експериментальних даних, розпочати готувати системну правову базу для переходу всіх закладів освіти та освітніх структур (також в органах місцевої та регіональної влади) на інноваційну культуру цільового управління за кінцевими результатами.

Література:

1. Батліна Л. В. Людиноцентризм як рушійна сила змін у суспільстві та світі: шляхи реалізації. Матеріали науково-практичної конференції: «Філософія людиноцентризму: методологія, теорія, практика». Київ: ІОД НАПН України, 2009. с. 25-35.

2. Головач Н. В., Дмитренко Г. А. Системне формування нового покоління нації: гуманістичний контекст: монографія. К.: ДКС-Центр, 2019. 350 с.

3. Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в освітньому просторі. 2-ге вид. К.:Знання України. 2011. 520 с.

4. Кузьміч А. С. Теорія людиноцентризму в культурі Заходу XX століття. Людиноцентризм як основа гуманітарної політики України: матеріали Всеукр. Конф. К.: ІОД НАПН України, 2011. с.81-89.

5. Дмитренко Г. А., Солодков В. Т. Іноваційна методологія модернізації національної системи освіти в контексті ідеології еколюдиноцентризму [текст]. Вісник післядипломної освіти. Київ. Атоколгруп, 2015. вип.14. с. 41-51.

6. Культура цільового управління в національній системі освіти: гуманістичний контекст [текст]: кол. моногр. / О. Л. Ануфрієва, Т. І. Бурлаєнко, Г. А. Дмитренко [та ін.]: за заг. ред. Г. А. Дмитренка, В. В. Олійника. Луцьк: Вежа. Друк. 2017. 412 с.

7. Кваліметрія в управлінні: гуманістичний контекст : навч. посіб./ Г. А. Дмитренко, Т. І. Бурлаєнко, В. В. Медвідь: під. заг. ред. Г. А. Дмитренко. Київ. Житомир, видавець О. О. Євенок, 2016. 336 с.

References:

1. Batlina L. V. (2009). Liudynotsentryzm yak rushiina syla zmin u suspilstvi ta sviti: shliakhy realizatsii [Human centeredness as the driving force of change in society and the world: ways of realization]. *Proceedings from MIIM* naukovo-praktychna konferentsiia *«Filosofiia liudynotsentryzmu: metodolohiia, teoriia, praktyka» – The Scientific and Practical Conference «Philosophy of human centeredness: methodology, theory, practice»*. (pp.25-35). Kyiv: IOD NAPN Ukrainy [in Ukrainian].

2. Holovach N. V., Dmytrenko H. A. (2019). *Systemne formuvannia novoho pokolinnia natsii: humanistychnyi kontekst: monohrafiia* [*Systematic formation of a new generation of the nation: humanistic context: monograph*]. K.: DKS-Tsentr [in Ukrainian].

3. Kremen V. H. (2011). *Filosofiia liudynotsentryzmu v osvitnomu prostori* [*Philosophy of human centeredness in the educational space*]. 2-he vyd. Kyiv: Znannia Ukrainy. [in Ukrainian].

4. Kuzmich A. S. (2011). *Teoriia liudynotsentryzmu v kulturi Zakhodu KhKh stolittia. Liudynotsentryzm yak osnova humanitarnoi polityky Ukrainy* [*The theory of human centeredness in the culture of the West of the twentieth century. Human centeredness as the basis of the humanitarian policy of Ukraine*]. Kyiv: IOD NAPN Ukrainy. [in Ukrainian].

5. Dmytrenko H. A. & Solodkov V. T. (2015). Inovatsiina metodolohiia modernizatsii natsionalnoi systemy osvity v konteksti ideolohii ekoliudynotsentryzmu [Innovative methodology of modernization of the national education system in the context of the ideology of ecological human-centeredness]. *Visnyk pisliadyplomnoi osvity*. *Kyiv: Atokolhrup,* vyp.14., 41-51. [in Ukrainian].

6. Anufriieva O. L., Burlaienko T. I., Dmytrenko H. A. «et al.» (2017). *Kultura tsilovoho upravlinnia v natsionalnii systemi osvity: humanistychnyi kontekst [tekst]: kol. manhr.* [*The culture of target management in the national education system: the humanistic context*]. Lutsk: Vezha. Druk. [in Ukrainian].

7. Dmytrenko H. A., Burlaienko T. I., Medvid V. V. (2016). *Kvalimetriia v upravlinni: humanistychnyi kontekst* [*Qualitry in management: the humanistic context*] Kyiv: Zhytomyr, vydavets O. O. Yevenok. [in Ukrainian].

УДК: 353+308

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-90-102

Демченко Володимир Миколайович, кандидат філологічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, 73008, м. Херсон, Бериславське Шосе, 24, d.vovchyk@gmail.com, 050-1499345, https//orcid.org/0000-0003-1841-7798

ЕТНОСОЦІАЛЬНИЙ ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ (ретроспективний огляд на прикладі Херсонської області)

Анотація. У статті проаналізовано особливості системи етнодуховних цінностей жителів Херсонщини. Простежено історію формування етнічного складу регіону з початку його масового офіційного заселення до сьогодні в мовній, освітній, релігійній площинах, послуговуючись архівними матеріалами та працями регіональних істориків. У межах такого дослідження проаналізовано етнічні потоки заселення «нових земель» наприкінці XVIII століття, причому засвідчено принципове переважання та автохтонність українців, що пов'язано з попереднім існуванням козацьких поселень. У межах дослідження результатів переписів регіону від 1898 до 2001 рр. визначено тенденцію до зростання частки українців, зокрема й у місті, та, відповідно, носіїв української мови як рідної.

Паралельно досліджено розвиток білінгвістичної опозиції «українська мова (місцева) – російська мова (метрополійна)», що властиво імперській і постімперській ситуаціям, коли мова колонії поступалася мові метрополії якісно й кількісно – в освіті, управлінні, релігії, культурі. І це відбувається в умовах кількісного домінування українців-аборигенів. Зауважено, що сьогодні імперська російська мова залишається активною в неформальному спілкуванні в міських умовах і в деяких інформаційних джерелах (зокрема в Інтернеті). Однак акцентовано на тому, що сьогодні мовна опозиція вже не впливає категорично на загальну світоглядну опозицію серед місцевого населення, що поділяється на євроспрямованих і російськоспрямованих осіб.

Зроблено висновки, що наприкінці XIX століття в регіоні сформувалася українська етнічна більшість, через що логічно говорити і про домінування українських етнодуховних цінностей. Постійне поповнення Херсона, Одеси та Миколаєва за рахунок сільського населення (переважно українського) формувало потенційне середовище громадян майбутньої незалежної держави,

незважаючи на їх двомовність і віднесеність певної частини до «радянського народу».

Ключові слова: Херсонщина, перепис, селяни, міщани, система етнодуховних цінностей, імперські орієнтири.

Demchenko Volodymyr Mykolayovych, candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Kherson, Beryslav Highway, 24, d.vovchyk@gmail.com, 050-1499345, https//orcid.org/0000-0003-1841-7798

ETHNOSOCIAL FACTOR OF REGIONAL GOVERNANCE (retrospective review on the example of Kherson region)

Abstract. The article analyzes the features of the system of ethno-spiritual values of the residents of Kherson Oblast. The history of formation of the ethnic composition of the region from the beginning of its mass official settlement till present in the language, educational and religious spheres using archive material and works of regional historians is traced. This study analyzes the ethnic flows of “new lands” settlement at the end of the XVIII century and certifies the principal dominance and autochthony of Ukrainians that is connected with previous existence of Cossack settlements. As part of the study of results of census survey in the region from 1898 to 2001, the tendency to increase in proportion of Ukrainians, in particular in the city, and, accordingly, of Ukrainian native speakers is determined.

In parallel, the development of bilingual opposition “Ukrainian (local) - Russian (metropolitan)” is studied, which is typical of the Imperial and post-Imperial situations when the colonial language was inferior to the metropole language qualitatively and quantitatively - in education, management, religion and culture. This happens under conditions of quantitative dominance of native Ukrainians. It is noted that today the Imperial Russian remains active in informal communication in cities and in some information sources (in particular on the Internet). However, it is emphasized that today the language opposition no longer deeply affects the general worldview opposition among local population, which is divided into Europe-focused and Russia-focused people.

It is concluded that at the end of the XIX century, the Ukrainian ethnic majority was formed in the region, which makes it logical to speak of dominance of Ukrainian ethno-spiritual values. The constant replenishment of Kherson, Odessa and Mykolaiv by rural population (mainly Ukrainian) formed the potential environment for citizens of the future independent state, despite their bilingualism and affiliation of a certain part to the “Soviet people”.

Keywords: Kherson Oblast, census survey, rural population, city population, system of ethno-spiritual values, Imperial guidelines.

Постановка проблеми. Відомо, що Україна в 90-ті роки XX століття постала як найбільш неконфліктна держава пострадянського простору, оскільки провідний чинник вирішення етнодуховних проблем, зокрема й реального національного суверенітету, якого було досягнуто лише 2014 року, тоді було проігноровано (точніше, уникнуто) як соціально небезпечний в умовах того часу. При цьому ми не говоримо тут про свідомий негативний вплив колишньої метрополії – з 90-х років тіньовий, з 2014-го – відкритий. Зрештою, питання етнічних духовних цінностей вирішувалося дуже повільно – еволюційно, тобто з поступовим «відходом» старих поколінь – носіїв попередньої культури – і не лише біологічним, але й моральним (багато хто з таких осіб переосмислив свої колишні пріоритети на користь українських).

Серед проблемних питань у цій сфері, якими є внутрішні – мовні, культурні, релігійні, освітні, визначаються й більшою мірою зовнішні – маніфестування духовних цінностей народу за допомогою знакової системи, що фіксується в інформаційному просторі. Це, наприклад, топонімійна система, що зазнала принципової зміни лише через чверть століття існування України як унітарної національної держави (один із парадоксів постколоніальної країни), або медійна система, що довго ще буде послуговуватися й російською мовою також (радіо- та інтернет-простір), або мовна система, що давно потребує звільнення від штучних російськомовних нашарувань – як на рівні літературної мови (кальковані форми), так і в неофіційному спілкуванні (просторіччя, матизми, арготизми). Означені соціальні площини потребують державного втручання, яким є останній ухвалений Закон про українську мову, що надалі потребує реального виконання й контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення духовних етнічних орієнтирів у сфері державного буття властиве переважно зарубіжним ученим, серед яких – Р. Бенедикт, В. Єфімов, А. Інклес, М. Мід, Г. Хофстеде та ін.). Вітчизняні науковці такі проблеми лише констатували [1]. Ми також робили спробу проаналізувати проблеми етнічної ідентичності українців [2]. Що ж до загальної української та регіональної топонімії, то її досліджували Д. Бучко, Л. Гумецька, І. Железняк, О. Карпенко, Ю. Карпенко, Л. Масенко, В. Німчук, Ю. Редько, О. Стрижак, М. Янко та ін. Проте навіть за наявності таких досліджень етнодуховна складова потребує вивчення з огляду на те, що відродження етнічного державного утворення, яке пережило кількасотрічну колонізацію, передбачає зміни зовнішніх атрибутів – елементів системи етнодуховних цінностей.

Мета статті. Відповідно до аргументованої вище актуальності таких гуманітарних проблем в Україні метою статті визначаємо дослідження особливостей формування одного з її регіонів – сучасної Херсонської області – у площині етнодуховного конгломерату.

Виклад основного матеріалу. Насамперед визначимось із вживанням ключового терміна «етнічний», який вибираємо замість загальноприйнятого в соціальній сфері відповідника «національний», оскільки відповідно до сучасних словникових дефініцій перший стосується власне природної спільноти («особливий вид спільності людей, яка утворилася внаслідок природного розвитку людей на основі специфічних стереотипів свідомості й поведінки. Ця біосоціальна спільнота формується і розвивається об'єктивним історичним шляхом» [3, с. 263], а другий – політичної («спільність людей незалежно від їхнього етнічного походження, об'єднаних політичними інтересами, усвідомленням своєї спільності на певній території <…> з певною організацією (суверенітетом), єдиним громадянством <…> культурою і традиціями» [3, с. 523].

У другому визначенні акцентуємо увагу на словосполученні «незалежно від їхнього етнічного походження», тобто таким чином поняття «нація» втрачає свою етнічну складову. Це віяння часу, про що свідчить прибирання з паспортів графи «національність», орієнтація на це нових політологічних словників (аналізований нами – 2005 року), а також останні події в Україні, коли яскравими її патріотами виявилися деякі етнічні росіяни чи вірмени, а натомість багато українців є ворогами – прихованими чи відкритими (генерали в Генштабі РФ).

Можливо, така деетнічність і насправді є віянням часу, внеском у тенденцію європейської чи американської глобалізації, але у світобудові існують вічні речі, як-от етнічні традиції, назви, герої та, звісно, мова. Їх незмінність найкраще спостерігається на відносно нових територіях, де етнодуховний простір формувався недовго (в історичному вимірі), що фіксувалося документально. Як приклад такого регіону наводимо Херсонщину.

Відомо й логічно розуміється, що південна частина українських земель до імперського офіційного заселення не була однозначно «порожньою», як це хочуть бачити політичні антиукраїнські сили. Відомі історики 2-ї половини XIX століття – до речі, одесити (Є. Загоровський, О. Маркевич, А. Скальковський) – відзначали, що південна територія, яку було надано для колонізації, «належала власне Запоріжжю», монархія ж не бажала сприймати ці землі як такі, що «до неї не належать», а тому бажала якнайшвидше знищити навіть натяк на якісь окремішні права: «сепаративний устрій має поступитися місцем загальноруському» [4]. Тобто ці окремішні права походять від жителів козацьких сіл і паланок – власне українців, а тому останніх можна цілком аргументовано ідентифікувати як корінне населення, основне заняття якого – хліборобство [5]. Про це свідчать і топоніми, що походять від козацьких перевозів, переправ, хуторів і зимівників (Гола Пристань, Збур'ївка, Микільське, Бургунка, Дримайлівка, Тягинка, Давидів Брід, Каїри, Кам'янка, Милове, Золота Балка, Осокорівка та ін.).

Відомо, що самодержавна політика Катерини ІІ на той час передбачала знищення будь-якого «сепаративного устрою», а тому вимагалося застосувати всіх можливих заходів для швидшого «обрусіння» Малоросії. Можна провести паралель із більш актуальним для сучасної України повоєнним періодом (від 1946 року), коли так само на керівні посади призначалися винятково «великороси» (росіяни). Тому наприкінці XIX ст. частка цих колоністів була найбільшою саме серед адміністрації та військових (відповідно 67% і 52%), освітян (до 50%), прислуги та проституток (до 50%), і поступалася кількісно лише серед хліборобів українцям, частка яких складала там 74% [6].

Принагідно зазначимо, що перший офіційний перепис населення імперії 1897 року фіксував етнічну приналежність за визначенням респондентом рідної (материнської) мови. Тобто маємо перше виявлення власної етнічної ідентичності, зафіксоване документально. Проте це з боку «малоросів», оскільки частку осіб, які визнали себе «великоросами», але при тому були етнічними українцями, неможливо було визначити. І знову напрошується аналогія з нашим часом, коли етнічна позиція документально вже не визначається. Отже, українцем себе може (міг) визнати той же єврей, а росіянином – українець.

Виходячи з цього, свідомими українцями на кінець XIX століття були 21% з-поміж адміністрації та 18 % військових. Тобто серед людей, що **свідомо** (наше виділення – *В.Д.*) визнавали себе українцями, були і дворяни, і духовенство, і купці. Що ж до другого конгломерату – «несвідомих українців» – є свідчення невідомого укладача результатів перепису: малоросів у містах налічувалось всього чверть населення, «хоча всюди на вулицях і базарах серед сірого люду чулася чиста малоруська мова, а в колі середнього й вище середнього класу панує говір з густим диханням» (остання фонетична характеристика – особливість українського мовлення). Цей кореспондент пояснює ситуацію таким чином: «інтелігенція з малоросів, що звикла вже в домашньому житті використовувати книжну мову, переважно вважає себе не малоросами, а руськими. Те ж могло трапитися й з багатьма з маси малоросів, які володіють певною мірою російською мовою та бажають виділити себе від “простих хохлів”. Тільки таким чином можна пояснити таку невідповідність цифр життю» [7, с. 8-9]. Знов-таки перед очами аналогія з 50-60-ми роками XX століття, коли будь-який керівник-українець усіма засобами намагався поставити себе над масою своїх земляків саме за допомогою російського мовлення. Пізніше в умовах міста це будуть робити всі – від першокурсника профтехучилища до секретаря обкому партії.

На той час у повітах мешкала більшість населення імперії, а тому частка 63,2% від усіх повітян свідчить про безперечне домінування українців (росіян – 11,34%, румунів – 6,7%, німців – 5,7%). Загалом відзначаємо етноси урбаністичного типу (росіян, євреїв) і неурбаністичного (українців, молдован і німців). Варто зазначити, що євреї поступово переїжджали до міст, формуючи

масив міщан, і А. Скальковський їх характеризує за такими демографічними рисами: серед них і приріст більший, ніж приріст «християнського населення», яке не зменшується «тільки завдяки постійному приливу сільського населення» [8, с. 41]. За аналогією відзначимо це постійне поповнення міста упродовж двох сторіч аж до сьогодні, що й зберігає проукраїнський етнічний баланс в українському місті.

Отже, можемо зробити проміжний висновок про домінування українського населення в губернії наприкінці XIX століття та про фактичне поповнення міст за рахунок саме сільського (переважно українського) населення. На той час переїзд із села був жорстко регламентований, а тому саме державний курс на колонізацію Півдня сприяв цьому. І хоча офіційно (публічно) заселення краю відбувалося іноземними колоністами та селянами з російських губерній, насправді ж це були переважно селяни з українських губерній.

Через 30 років, за переписом 1926 року, у місті Херсоні кількості носіїв української та російської мов дорівнялись (по 36%), євреї склали 25,5%. У селі українців було 82,6%, росіян – 9,2%, загалом в окрузі – відповідно 77,4% та 11,9% (євреїв – 6,5%) [9]. На той час з'являється новий адміністративний конгломерат – селище міського типу, що було породженням тодішнього устрою та було орієнтоване на «пролетарську культуру». З часом жителів СМТ-райцентру стали фіксувати як міських, а працівників довколишніх радгоспів – як робітників, що зрештою призвело до виникнення почуття меншовартості у вихідців із села, відповідно – до зменшення їх частки та офіційного збільшення кількості робітників і міських жителів. Загалом це давало змогу піднести російську мову (як мову більшості міщан) до статусу єдиної офіційної.

Останній радянський перепис 1989 року засвідчив факт домінування української національності в Херсонській області (75,7%). Причому, якщо в області цей відсоток зменшився після перепису 1979 року на 1%, то в Херсоні – збільшився з 66 % до 67,1 %, що знову-таки доводить тезу про поповнення міста за рахунок селян. Тобто мовно-етнічна ситуація за сто років принципово змінилася тільки в містах, залишившись незмінною в сільській місцевості та загалом у регіоні. Це визначається за допомогою наукового аналізу, водночас спроби втручання на користь певних політичних сил залишалися марними, відбиваючись лише на міському соціумі.

У Херсонській області наразі ці показники виявляють проблемність лише в місті. За офіційними даними, 69,2% українців Херсона вважають українську мову рідною (у Н.Каховці – 78,8%, Каховці – 91,3%). У районах відповідна цифра є нижчою за 90% лише в Генічеському – 81,9%, а в інших – не нижча за 97%, причому фіксується росіян – носіїв української мови – до 15% (Великоолександрівський та Нововоронцовський райони) [10]. В окремих селах, де комплексно розселялися етнічні росіяни (наприклад, у Рубанівці

Великолепетиського району), вони в третьому поколінні є вже носіями української мови як функційно першої.

Ми вже зазначали в серії статей з цієї проблематики [11] об'єктивні та суб'єктивні чинники формування колізійної етномовної ситуації в південному регіоні та взагалі на більшій території України, коли українці кількісно домінують, але якісний аспект залишається на користь російської мови. Це пов'язано, звичайно, з колоніальним синдромом – комплексом меншовартості, який лише суб'єктивними чинниками знищити неможливо.

Цей комплекс формувався, по-перше, через освіту, що в місті реалізовувалася російською мовою (коли носій української мови потрапляв навіть до сільськогосподарського вишу, де мовою навчання була російська, у нього деформувалися всі генетично закладені вербальні моделі). Тому під час перепису як 1897 року, так і 1989 той селянин міг уже не ідентифікувати себе українцем. По-друге, російська мова засобів масової інформації відчутно впливала на рівень масової психіки, коли й читання книжок (згадаймо шкільний підручник «Родная литература», повністю присвячений саме російській), і писання (навіть селяни похилого віку писали листи російською мовою), і огляд кінофільмів (навіть етнографічні стрічки про Україну були російськомовними) та прослуховування естрадних пісень маніфестували якісну перевагу російської мови. По-третє, упродовж усього імперського періоду був відчутним брак українських адміністративних кадрів (у царські часи цього й не могло бути, у 20-ті роки їх було дуже мало, у повоєнний період їх до влади не допускали, а у 60-70-ті вони були вже асимільовані). По-четверте, такій етномовній асиміляції сприяла довготривала депопуляризація села та професії хлібороба, що може бути виправлена лише урядовою переорієнтацією державної економіки на сільське господарство. Можна зазначити й п'ятий чинник – мову Церкви, оскільки української мови в імперській церкві бути не могло апріорі, і взагалі – навіть у сільській місцевості кількісно домінувала Російська православна церква.

Можливо, радикальні заходи змінили б таку ситуацію швидко, але вже майже 30 років відбувається повільна еволюція, що має як позитивні (у сфері офіційного функціонування української мови як державної), так і негативні (у побутовій – неофіційній – сфері міського мовлення). Неофіційна сфера при цьому має один надто важливий аспект – мову виховання дитини, що як від матері, працівників освіти та дитячих розвивальних програм переважно є російською. Проте саме в цей період формується етнічна ідентичність. Недарма ще О. Потебня зазначав, що носіїв російської мови як рідної можна вважати вже етнічними росіянами. Утім зауважимо, що радянська ідеологія, бачачи нереальність цього процесу через міцну етнічну генетику, зокрема українців, запровадила іншу ідею – створення формації так званого «радянського народу». На нашу думку, ця ідея імперіалістам вдалася, і представники

означеного конгломерату до сьогодні складають доволі відчутну частку електорату, що загалом гальмує демократичний розвиток країни.

Відповідно система соціальних норм і настанов, моральних (духовних) цінностей «радянського народу», як усяка колишня культура (цивілізація), поступово застаріває та вироджується через свої негативні риси, що сьогодні виявляють свою абсурдність, зважаючи на світові орієнтири. Наприклад, концепція Православної церкви принципово розходиться з фактом непохування Леніна, хоча ця Церква в Росії є фактично синодальною – складовою державного механізму, тобто могла б елементарно вирішити цю колізію.

Негативну рису виявляла й система радянської топонімії, що існувала на території України – уже декларативно незалежної держави – аж до 2014 року та була абсурдною на тлі демократичного сьогодення: ті топоніми маніфестували імена діячів тоталітарної держави, які свого часу брали участь в акціях, спрямованих саме проти українців як етносу. Таким був, скажімо, О. Цюрупа – ленінський соратник, який створив продзагони – одну з причин голодомору в Україні. І 1928 року містечко Олешки, що було позначене ще в давньоруських пам'ятках XII століття, у XVIII населене запорозькими козаками, було перейменовано на Цюрупинськ.

Натомість у Росії в 90-ті роки XX століття 30 великих міст (третина цієї категорії) змінили (відновили) свої назви: Свердловськ – на Єкатеринбург, Горький – на Нижній Новгород, Молотов – на Перм, Ленінград – на Санкт-Петербург, Куйбишев – на Самару, Калінін – на Твер. При цьому з-поміж середніх і малих міст було перейменовано лише десяту частину (так, жителі м. Ульяновська проголосували проти історичної назви Симбірськ).

В Україні ж було лише два випадки повернення історичних топонімів, але ще 1989 року: Ворошиловград – на Луганськ, Жданов – на Маріуполь. І важко було зрозуміти, чому тоді й не Кіровоград (чим Кіров для України корисніший за Жданова?). Проте ця колізія стає зрозумілою в порівнянні з Росією, де також Кіров тоді ще не було перейменовано на В'ятку (аналогічно – перейменування міліції на поліцію, що відбулося в Україні лише через 20 років після Росії). Це все пояснюється безпосереднім впливом колишньої метрополії на колишню її власність.

У сусідній Польщі існує Комісія переслідування злочинів проти свого народу. Аби така існувала й діяла (**!** – наш акцент – *В.Д.*) в Україні, то навряд чи існували ці топоніми вже 1989 року. Аналогічно – Дніпропетровськ і Дніпродзержинськ, «прототипи» яких Г. Петровський та Ф. Дзержинський безжально знищували українську культуру. Останній узагалі уславлений (чомусь саме чекіст, а не якийсь господарник або будівельник) у топонімах різного рівня в Україні, а його пам'ятники традиційно встановлювалися біля управлінь КДБ або МВС і стояли там аж до 2000-х років. У площині

демократичних орієнтацій на європейські цінності інакше як абсурдом це назвати (логічно пояснити) не можна.

Топонімія Херсонщини до й від часів офіційної колонізації була переважно українською. Це, зокрема, старовинні назви козацьких поселень (до XVIII століття – Гола Пристань, Збур'ївка, Кам'янка та ін.) і переселенських громад (після XVIII століття – Копані, Новомиколаївка, Новоберислав, Чалбаси) та деякі топоніми, що передають атмосферу радянської епохи (Партизани, Індустріальне, Комунарівка, Більшовик). Загалом це все ж таки власне українські топоніми – і за формою (Білоусове, Долинське, Бабенівка Перша, Діброва, Велетенське), і за змістом (Дніпровське, Біла Криниця, Нова Зоря, Гончарне, Залізний Порт).

Відповідно до теорії цивілізацій вирізняються шість етапів соціальних трансформацій: 1) утвердження цінностей монархічної держави та православної віри як анклаву в межах української етнічної території; 2) розвиток цінностей монархічної держави та православної віри як уже приналежних російській метрополійній культурі на українській етнічній території; 3) занепад (знищення) орієнтирів монархічної держави та православної віри й утвердження «пролетарських» цінностей на основі російських духовних пріоритетів у межах української етнічної території; 4) розвиток пролетарських цінностей на основі російських духовних пріоритетів і утворення конгломерату «радянський народ»; 5) початок занепаду системи радянських духовних цінностей та відродження православних орієнтирів і традицій домінантного українського етносу з формальним утвердженням України як самостійної держави; 6) формування реально самостійної держави Україна із власною системою етнокультурних цінностей [2].

При цьому шостий етап перебуває наразі на половинній стадії: радянські духовні цінності ще не припинили свого впливу (разом зі своїми носіями), але водночас українські активно розвиваються – переважно у сфері офіційного мовного функціонування, коли зовнішня наочність у містах оформлюється більшою мірою державною мовою. Цей процес потребує постійного контролю та підтримки (такої, як наприклад Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 року), а також розвитку в нових площинах – наприклад, аудіальної наочності та дитячої освіти. За тією ж теорією цивілізації, така ситуація є об'єктивною: хоча формально й започатковано нову постколоніальну державу, ознаки попередньої – колоніальної – спостерігаються ще довгий час. При цьому суб'єктивний чинник відіграє підсилювальну чи гальмівну роль: якщо народ країни переважно стоїть за етнічну чи державну незалежність, процес розвитку буде швидким і невідворотним, якщо ж народ підвладний колоніальній пропаганді, цей процес повсякчас гальмується.

Наприклад, представники Комісії з розгляду питань про присвоєння назв (перейменувань) вулиць і площ при Херсонській міській Раді народних депутатів неодноразово заявляли, що в місті не можна змінити жодної радянської назви, оскільки проти цього постає значна частина громадян (тобто носіїв радянської культури), і потрібен певний час для виправлення такого становища. Зрештою відбулося те, що мало відбутися ще чверть століття тому, – відповідний владний акт держави про перейменування означених міських об'єктів.

Отже, в сьогоденній Україні ще функціонує радянська (колоніальна) культура, а її представники є офіційно українськими громадянами та найбільш активним електоратом (особливо на Сході). Поки що вони відчутно впливали на подальший державний розвиток (переважно як його гальмо), нині ж ситуація найбільш загадкова – може призвести як до різкого стрибка вперед, так і до різкої зупинки. Не варто забувати й про активне протистояння позитивним процесам потужної сусідньої Росії, що наразі декларує повернення імперії. Регресивні ознаки репрезентовані також і частиною народу, що не має жодних духовних орієнтацій (маргіналів), відповідно прогресивні ознаки можуть бути набуті через віру (релігію) та любов до свого генетичного етносу (націоналізм, у межах якого шануються всі етноси й гостро сприймаються імперіалізм або глобалізм).

На нашу думку, поряд із перейменуванням міських об'єктів, сприятимуть розвиткові етнічної ідентичності жителів й інші заходи:

– категоричне оформлення всієї міської візуальної інформації (реклам, афіш, офіційних назв фірм і магазинів) українською мовою із залученням матеріальних чинників – наприклад, податку на російськомовні видання, що перевищуватиме аналогічний на видання українською. Це буде стимулювати надавачів інформації оформлювати її державною мовою;

– сприяння поданню аудіальної інформації виключно українською мовою – із синхронним перекладом нею російськомовних інтерактивних виступів або свідомим добором українськомовних респондентів. Це буде стимулювати респондентів говорити українською (переважна їх більшість це можуть), оскільки перший варіант маніфестуватиме їх як іноземців, яких перекладають;

– переведення всіх місцевих радіостанцій, телебачення й офіційних українських сайтів виключно на державну мову – із дозованим поданням іншомовних (зокрема російськомовних) пісень. Це буде стимулювати журналістів (блогерів) доводити рівень володіння українською мовою до досконалого, а у слухачів викликатиме відчуття соціальної престижності саме цієї мови.

Такі заходи впливатимуть і психологічно на жителів України: кожен свідомий громадянин уважатиме, що не лише знання, а й фактичне використання української мови – це показник його реальної громадянськості,

патріотичності. З іншого боку, кожен несвідомий громадянин (українофоб, антидержавник, маргінал тощо) відчуватиме себе чужим у цій країні – і не колоністом, а тимчасовим іноземним гостем (ще й небажаним).

В умовах демократії (предемократії), коли всі зазначені вище прошарки українських громадян мають однакові можливості впливати на розвиток держави (або його гальмування), процес реалізації прогресивних заходів (наприклад, запропонованих нами вище) відбуватиметься (і відбувається вже) дуже повільно, із повсякчасним стишенням ходу та намаганням змінити певні просторові орієнтири. Утім головної мети вже досягнуто – формальний статус «державної незалежності України» став не лише офіційно визнаним і закріпленим, а й реальним. Одним із головних показників цієї реальності є система топонімії, що була змінена в кількісному вимірі й надалі має змогу вдосконалюватися якісно, а також функційний розвиток української мови, що потребує подальшого контролю за виконанням декларованих положень.

Висновки і пропозиції. З вищенаведеного можна зробити кілька висновків:

– на власне колоніальній території Півдня України з початку її масового (офіційного) заселення у XIX столітті сформувалася українська етнічна більшість, оскільки порівняно з іноземними колоністами та селянами з російських губерній селяни з українських губерній кількісно домінували. Це домінування впродовж наступних 100 років лише збільшувалося, через що логічно говорити і про домінування українських етнодуховних цінностей;

– найбільші міста Півдня – Херсон, Одеса, Миколаїв (за порядком заснування) – виявляли впродовж своєї історії проімперський характер – насамперед через функціонування російської метрополійної мови в усіх сферах суспільного життя. Однак поповнення міста за рахунок сільського населення (переважно українського) формувало потенційне середовище громадян майбутньої незалежної держави, незважаючи на їх двомовність і віднесеність певної частини до «радянського народу»;

– топоніми Херсонщини завжди були переважно українськими, оскільки це давні назви козацьких і переселенських поселень. І хоча частина з них свого часу маніфестували радянські цінності, загалом це власне українська топонімія – за формою та змістом;

– функціонування системи радянської топонімії на території України впродовж періоду декларативної незалежності – аж до 2014 року – виявляє повну абсурдність на тлі демократичної сутності держави. Ті топоніми маніфестували імена діячів, які брали участь в акціях, спрямованих проти українців як етносу (наприклад, Ф. Дзержинського, Г. Петровського та О. Цюрупи). Тому затвердження власне українських топонімів Дніпро, Кропивницький, Олешки вважаємо локальною перемогою незалежності;

– вирішення сьогоденної соціальної колізії в Україні щодо протистояння політичних орієнтацій (проєвропейська – проросійська) перебуває у сфері

логіки: потрібно відзначати лише тих героїв, які боролися й розвивали Україну, а не Російську імперію чи Радянський Союз. Саме їх імена мають бути відзначені в лінонімах й ойконімах як маркерах політичної орієнтації суспільства.

У подальшому плануємо досліджувати результати продовження політики етнодуховного відродження в Україні, зокрема у сферах релігії та культури.

Література:

1. Суший О. Культурний код – домінанта ідентитету та чинник розбудови національної державності. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2012. № 1(6), с. 207-211.

2. Демченко В. М. Духовні цінності Херсонської міської громади: формальний вимір. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, [online]. URL: http://www.nbuv.gov.ua [Дата звернення 26 травня 2013].

3. Політологічний словник / за ред. Головатого М. Ф., Антонюка О. В. Київ : МАУП, 2005.

4. Загоровский Е. Славянская колонизация Новороссии в XVIII в. Київ, 1913. 100 с.

5. Демченко В. М. Мовне середовище. Екстралінгвістичний нарис про Південь України. Херсон: АЙЛАНТ, 2001. 212 с.

6. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. XLVII. Херсонская губерния. Москва, 1904. 310 с.

7. О населении губернии по данным всеобщей переписи 1897 г. Херсон, 1905. 67 с.

8. Скальковский А. Одесса 84 года тому назад и теперь. Одесса, 1844. 60 с.

9. Одеська область (адресна й довідкова книга) на 1935 р. Одеса, 1934. 327 с.

10. Херсонський обласний державний архів. Ф.Р 2000. Оп. 4. Спр. 7. Арк. 11-29.

11. Демченко В. М. Формування етномовної ситуації на Півдні України: ретроспектива та перспектива. *SienceRise : scientific journal*, [online]. 2014. 5(1). P. 75-79. URL: http://journals.uran.ua/sciencerise/issue/view/2060 [Дата звернення 19 травня 2014].

References:

1. Sushyy O. (2012). Kul′turnyy kod – dominanta identytetu ta chynnyk rozbudovy natsional′noyi derzhavnosti [Cultural code – the dominant of the identity of that official of the state of national authority]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya, pedahohiky ta psykholohiyi – Actual problems of sovereign government, pedagogy and psychology*, 1(6), s. 207-211. [in Ukrainian].

2. Demchenko V. M. (2013). Dukhovni tsinnosti Khersons′koyi mis′koyi hromady: formal′nyy vymir [Spiritual values of the Kherson city community: a formal vimir]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya – Theory and practice of sovereign government and self-determination*, [online] Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua 2013/5/26. [in Ukrainian].

3. Politolohichnyy slovnyk [Political dictionary]. (2005). Kyiv : *MAUP*. [in Ukrainian].

4. Zahorovskyy E. (1913). Slavyanskaya kolonyzatsyya Novorossyy v XVIII v. [Slavic colonization of New Russia in the XVIII century]. Kyiv, 1913.

5. Demchenko V. M. (2001). Movne seredovyshche. Ekstralinhvistychnyy narys pro Pivden′ Ukrayiny [Linguistic environment. Extralinguistic essay about the South of Ukraine]. Kherson: *AYLANT*. [in Ukrainian].

6. Pervaya vseobshchaya perepys′ naselenyya Rossyyskoy Ymperyy 1897 h. [The first general census of the population of the Russian Empire in 1897] (1904), XLVII. Khersonskaya hubernyya. Moskva. [in Russia].

7. O naselenyy hubernyy po dannym vseobshchey perepysy 1897 h. Kherson [About the population of the province according to the data of the 1897 census of Kherson] (1905). [in Russia].

8. Skal′kovskyy A. Odessa 84 hoda tomu nazad y teper′ [Odessa 84 years ago and now] (1844). Odessa. [in Russia].

9. Odes′ka oblast′ (adresna y dovidkova knyha) na 1935 r. [Odessa region (address of the first book) for 1935 p.]. (1934). Odesa. [in Russia].

10. Khersons′kyy oblasnyy derzhavnyy arkhiv [Kherson Regional State Archive]. F.R 2000. Op. 4. Spr. 7. Ark. 11-29. [in Ukrainian].

11. Demchenko V. M. Formuvannya etnomovnoyi sytuatsiyi na Pivdni Ukrayiny: retrospektyva ta perspektyva [Formuvanny etnomnovo situation in Ukraine, Ukraine: retrospective and perspective]. (2014). *SienceRise : scientific journal*, [online], 5(1). P. 75-79. Retrieved from http://journals.uran.ua/sciencerise/issue/view/2060 2014/5/19. [in Ukrainian].

УДК 338.24:330

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-103-117

Денисенко Микола Павлович доктор економічних наук, професор кафедри бізнес-економіки та туризму Київського національного університету технологій та дизайну, м. Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, 01011, Україна тел. (044) 256-21-56, e-mail.: profden3@gmail.com, https//orcid.org/0000-0001-8767-9762

Будякова Олена Юріївна кандидат економічних наук, старший викладач кафедри бізнес-економіки та туризму, Київського національного університету технологій та дизайну, м. Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, 01011, Україна тел.: (044) 256-21-56, e-mail.: bud1971@ukr.net, https//orcid.org/0000-0001-6028-2650

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ РЕГІОНІВ НА ІНВЕСТИЦІЙНІЙ ОСНОВІ

Анотація. У статті розглянута теорія інвестиційного клімату регіонів та інвестиційної привабливості регіонів, коли регіон розглядається як повністю відкрита система, а надходження інвестицій залежить від його привабливості для інвесторів. Дано визначення інвестиційної привабливості регіону, інвестиційного потенціалу регіону та інвестиційного клімату регіону. Розглянуто регіональні умови, що впливають на інвестиції, структура економіки регіону та інвестиційна активність процесів в регіоні. Також представлені чинники, що впливають на ємність та товарну структуру ринку: природно-ресурсні, демографічні, структурні, інфраструктурні та чинники розселення. Дана характеристика природно-ресурсному, демографічному, структурному, інфраструктурному чинникам та чиннику розселення.

Обґрунтовано ключову роль держави у розвитку економіки регіону.

Актуалізовано питання визначення інвестиційного потенціалу регіону та інвестиційного ризику регіону. Перелічено чинники інвестиційної привабливості: значні масштаби, терміни окупності інвестиційних проектів, ефективна корпоративна структура. Розглянуто умови функціонування регіону як економічної системи через призму сталого розвитку. З'ясовано основні імперативи ресурсних підсистем: територіальної організації відтворення та розвитку відтворювального потенціалу.

Наголошено на ролі аналізуванні в системі прийняття державою управлінських рішень, що стосується розвитку інвестиційних процесів.

Визначено регіональні умови, що впливають на інвестиції: макроекономічне середовище, механізми розподілу та специфічні умови.

Представлено структуру економіки регіону як складну господарську систему через структурні зміни в економіці регіону та конфігурацію корпоративної структури. Показано значення інвестицій в основний капітал, як сукупність витрат для створення та відтворення основних засобів. Означено принципи побудови стратегії конкурентоспроможного типу відтворення: інвестиції в сфери, де регіон має переваги, інвестиції в точки росту (технологічні можливості), використання механізмів інвестування. Для корегування структури регіонально-галузевих комплексів.

Зазначено проблему підвищення інвестиційної активності в регіоні або активності інвестиційних процесів, які зумовлюються впливом чинників: доцільністю оновлення виробничого апарату, та структурною перебудовою та переходом до стійкого зростання реального сектору економіки.

Ключові слова: державне управління, інвестиції, інвестиційний клімат, регіональна політика.

Denisenko Nikolay Pavlovich Doctor of Economics, Professor of the Department of Business Economics and Tourism of Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, ul. Nemirovicha-Danchenko, 2, 01011, Ukraine tel. (044) 256-21-56, email: profden3@gmail.com https//orcid.org/*0000-0001-8767-9762*

Budiakova Olena Yuryevna Candidate of Economics, Senior Lecturer of the Department of Business Economics and Tourism of Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, str. Nemirovicha-Danchenko, 2, 01011, Ukraine tel. (044) 256-21-56, e-mail: bud1971@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0001-6028-2650*

PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REGION'S ECONOMY ON INVESTMENT BASIS

Abstract. The article deals with the theory of the investment climate of the regions and the investment attractiveness of the regions, when the region is considered as a fully open system, and the flow of investment depends on its attractiveness to investors. The definition of investment attractiveness of the region, the investment potential of the region and the investment climate of the region are given. The regional conditions affecting investment, the structure of the regional economy and the investment activity of the processes in the region are considered. Factors influencing the capacity and commodity structure of the market are also presented: natural resource, demographic, structural, infrastructure and settlement factors. The characteristic is given of natural resource, demographic, structural, infrastructural and settlement factors.

The key role of the state in the development of the regional economy is substantiated.

The issue of determining the investment potential of the region and the investment risk of the region has been updated. The factors of investment attractiveness are listed: considerable scale, terms of payback of investment projects, effective corporate structure. The conditions of functioning of the region as an economic system through the lens of sustainable development are considered. The basic imperatives of the resource subsystems have been clarified: territorial organization of reproduction and development of reproductive potential.

The role of analysis in the system of government decision making concerning the development of investment processes is emphasized.

Regional conditions affecting investment are identified: macroeconomic environment, distribution mechanisms and specific conditions. The structure of the regional economy is presented as a complex economic system through structural changes in the regional economy and the configuration of the corporate structure. The value of investments in fixed capital is shown as a set of expenses for creation and reproduction of fixed assets. The principles of constructing a strategy of competitive type of reproduction are identified: investments in areas where the region has advantages, investments in growth points (technological opportunities), use of investment mechanisms. To adjust the structure of regional-branch complexes.

The problem of increasing investment activity in the region or the activity of investment processes, which are conditioned by the influence of factors: expediency of updating the production apparatus, and structural restructuring and transition to sustainable growth of the real sector of economy are noted.

Key words: public administration, investments, investment climate, regional policy.

Постановка проблеми. Проблема відтворення елементів продуктивних сил в сучасних умовах отримує свій дозвіл в двох аспектах: по-перше, в рамках відтворювального підходу, який передбачає комплексний розвиток регіону на основі певної замкнутості інвестиційного циклу в його економіці; по-друге, в межах теорії інвестиційного клімату регіонів або інвестиційної привабливості регіонів, коли регіон розглядається як повністю відкрита система, а надходження інвестицій залежить від його привабливості для інвесторів. Основна відмінність між собою цих концепцій полягає у визначенні ролі держави при забезпеченні інвестиційного процесу. У першому випадку держава виступає як основний суб’єкт цих відносин, який не тільки стимулює заощадження та накопичення, сприяє формуванню та акумуляції необхідних ресурсів, але й здійснює пошук об’єктів вкладення цих ресурсів. У другому випадку роль держави зводиться до інституційного забезпечення (розробці правил поведінки на основі певних норм і правил, які закладаються до відповідних законодавчих актів), а вибір об’єктів, масштаби та джерела інвестування повністю залежать від самих учасників інвестиційного процесу: регіонів та інвесторів.

Ця відмінність реалізується в змісті регіональної інвестиційної політики, що проводиться як державними органами управління, так і власне регіональними органами управління. Щодо відтворювального підходу ця політика концентрується навколо вибору методів здійснення процесу капіталоутворення, а щодо інвестиційного клімату – навколо створення умов для залучення інвестицій. Отже, орієнтирами розмежування цих підходів виступають, з одного боку мобілізація внутрішніх ресурсів, а з іншого – залучення зовнішніх інвестицій. Від того, яким методам віддається перевага, в повній мірі залежить вибір змісту регіональної інвестиційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження особливостей державного управління економікою регіонів на основі інвестиційних процесів приділяли увагу українські вчені: Біловодська О.А., Воронкова Т.Є., Грищенко І.М., Ілляшенко С.М., Ілляшенко Н.С., Кузьмін О.Є., Федоренко В.Г. та ін. Але в науковій літературі не достатньо висвітлено аспекти державного управління інвестиційних процесів на регіональному рівні. Тому стає актуальним розкриття суті особливостей державного управління економікою на регіональному рівні на основі інвестиційних процесів в регіоні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення особливостей державного управління економікою регіонів на інвестиційній основі в умовах сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

В умовах стрімкого розвитку нових технологій інвестиції є найважливішим засобом забезпечення прогресивних структурних зрушень в економіці. Стабілізація та розвиток економіки регіону значною мірою залежать від того, наскільки ефективною є інвестиційна діяльність. У цьому суттєву роль відіграє держава, яка за допомогою методів економічного регулювання має можливість цілеспрямовано впливати не тільки на формування внутрішніх та приплив зовнішніх інвестицій, а й створити умови для їх спрямування в реальний сектор економіки. Розв’язання проблеми інвестування дасть змогу забезпечити прогресивну реструктуризацію на всіх рівнях, перехід до високорозвиненої економіки, тобто до інноваційного розвитку. Стратегічна інвестиційна політика розглядається як найважливіша складова загальної економічної політики, яку проводить держава. Важливим у цьому контексті постають проблеми підвищення конкурентоспроможності регіонів в умовах відкритої економіки, здатності центральних та місцевих органів влади до здійснення регіональної інвестиційної політики.

Ефективна державна інвестиційна політика передбачає також використання державних інвестицій як засобу створення первинних умов для залучення приватних та іноземних інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки. Особлива увага надається інвестиційним проектам зі змішаними

інвестиціями – з використанням державної частки інвестицій як гарантій цільового спрямування інвестиційних ресурсів.

Основним напрямом підвищення рівня інвестиційного забезпечення повинна стати зміна галузевої структури інвестицій на користь галузей, визнаних пріоритетними в процесі структурної перебудови. В свою чергу держана повинна управляти процесом інвестування у виробництво, тому що саме стан інвестиційної сфери, яка формує чинники виробництва, визначає інтенсивність економічного зростання [1, с. 55-56].

У вітчизняній літературі існує два підходи до аналізування та прогнозування територіальної структури інвестицій. Один з них (відтворювальний підхід) базується на парадигмі комплексного розвитку регіонів, яка передбачає різносторонній, пропорційно взаємопов'язаний розвиток всіх галузей господарства економічного району, що забезпечує швидкі темпи зростання продуктивних сил й високий рівень ефективності суспільного виробництва. Інший підхід ґрунтується на концепції інвестиційного клімату, яка враховує сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов, сприяючих (гальмуючих) процесу інвестування народного господарства. Відтворювальний підхід передбачає, що в регіоні існує більш чи менш замкнутий інвестиційний цикл, і масштаби, і ефективність інвестицій в економіку регіону визначаються економічним та фінансовим станом окремих суб'єктів господарювання, існуючою ефективністю функціонування інфраструктури регіону, структурою економіки й інвестицій в накопичення та ін. У той же час, концепція інвестиційного клімату розглядає регіон як деяку економічну систему, відкриту для зовнішніх інвестицій, об'єми надходження яких повною мірою залежать від привабливості даного регіону для інвесторів.

І в першому, і в другому випадках регіони виступають як конкуруючі суб'єкти по залученню та використанню інвестиційних ресурсів. Тільки у першому випадку джерелом (точніше власником) таких ресурсів є держава та механізми державного управління, які стимулюють заощадження та накопичення, надають всіляке сприяння формуванню й акумуляції інвестиційних ресурсів, а в другому – таким джерелом стають всі, хто має у вільному розпорядженні потрібні інвестиції, у тому числі й закордонні учасники [2, с. 55].

На сьогоднішній день висунута гіпотеза мобільності інвестиційних ресурсів, згідно з якою:

- існують ефективні механізми акумуляції інвестиційних ресурсів та, власне, інвестування в конкретні проекти;
- немає істотних бар'єрів між регіонами та галузями;
- інвестори володіють достатньою інформацією про всі види ресурсів, ефектів і ризиків у будь-якому регіоні країни;
- при виборі регіону інвестування вони керуються тільки міркуваннями ефективності та ризику;

- процес інвестування носить масовий характер, тобто, окремі проекти не можуть істотно спотворити загальної картини розподілу інвестицій по території країни.

Дана гіпотеза повною мірою розкриває концепцію інвестиційного клімату та дозволяє розглядати його як дієвий інструмент визначення конкурентоспроможності регіонів у сучасних умовах.

Інвестиційна привабливість регіонів визначається за двома основними параметрами: інвестиційним потенціалом та інвестиційним ризиком. Якщо інвестиційний ризик показує ймовірність втрати інвестицій і доходу від них, а інвестиційний потенціал – насиченість території чинниками виробництва або споживчий попит населення, то визначальною обставиною, що впливає і на перше, і на друге, виступає інвестиційний клімат.

Інвестиційний клімат регіону становить собою сукупність різних природно-географічних, соціально-економічних, екологічних та інших умов, що склалися протягом ряду років, і, які визначають масштаб (об'єм і темп) залучення приватних інвестицій до основного капіталу регіону. При цьому, ступінь сприятливості інвестиційного клімату регіону залежить від сукупного впливу великої кількості чинників, кожний з яких може мати кількісне вимірювання, та зрештою, може визначати інвестиційну привабливість регіонів. Саме держава повинна впливати на забезпечення сприятливого інвестиційного клімату.

Під чинниками інвестиційної привабливості регіону розуміють процеси, явища, дії переважно об'єктивного характеру, які впливають на інвестиційну привабливість регіону та визначають його територіальні особливості. Це, наприклад, переваги економіко-географічного положення регіону, його природно-ресурсний, трудовий, науково-технічний потенціали, рівень розвитку інфраструктури, характеристики споживчого ринку та ін. Тобто всі ті умови, що визначають можливості розвитку даної території й дають можливість стверджувати те, що чинники розвитку у всіх сучасних економічних системах досить універсальні: гнучка стратегія; концентрація ресурсів на пріоритетних напрямах; максимальне включення в зовнішнє середовище та формування позитивного сприйняття системи; управління, засноване на знаннях; постійний розвиток людського капіталу, зокрема: безперервне навчання; врахування соціальних аспектів економічної діяльності; формування культури та ціннісних орієнтирів; підтримання інформаційних та комунікаційних технологій. Системна дія чинників інвестиційної привабливості регіонів актуалізує проблему економічної ефективності інвестиційних процесів та забезпечує процес відтворення продуктивних сил в повній мірі залежить від територіальних відмінностей формування та функціонування регіональних економічних систем.

Вказані відмінності визначаються наявністю на даній території деяких чинників, під якими розуміються лише чинники, що впливають на ємність та

товарну структуру ринку, на схему руху товарів й капіталу, на економічні відносини суб'єктів ринку, на рівень розвитку ринкової інфраструктури. Ці чинники укрупнено можна класифікувати на: природно-ресурсні, демографічні, структурні, інфраструктурні та чинники розселення.

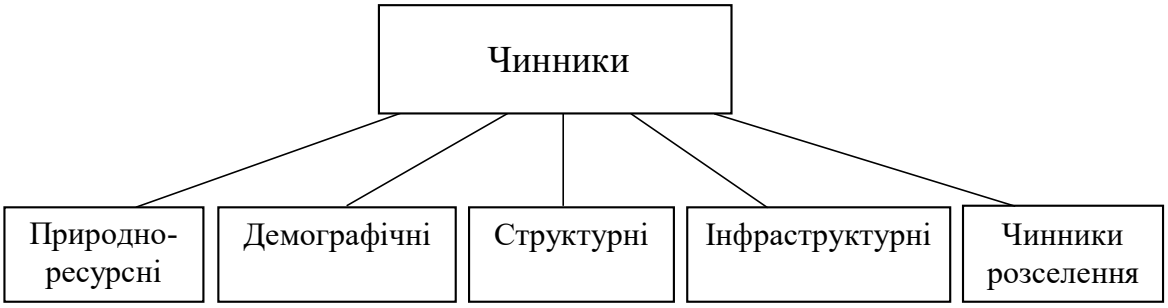


Рис. 1. Основні чинники регіональних економічних систем

Природно-ресурсний чинник зумовлює прив'язку підприємств промисловості до конкретної території, де знаходяться природно-ресурсні багатства. У свою чергу, природно-ресурсні запаси зумовлюють можливі обсяги промислового виробництва та випуск готової продукції.

Демографічний чинник забезпечує, з одного боку, виробництво продукції, виконання робіт й надання послуг, але, з іншого боку – виступає стабільним споживачем цієї продукції, робіт й послуг, що дозволяє розглядати населення одним з найважливіших учасників відтворювального процесу.

Структурний чинник сприяє якісним зрушенням у формуванні та функціонуванні економіки регіону. Зміни в економічній структурі регіону вносять істотні зміни в характер протікання відтворювального процесу: змінюється не тільки матеріально-речова база економіки регіону, а й відбувається зміщення акцентів у самому типі відтворення. Одні регіони віддають перевагу простому відтворенню, інші – розширеному відтворенню елементів продуктивних сил.

Інфраструктурний чинник визначає характер та ефективність переміщення продуктивних сил як в межах окремої території, так і за її межами. Відмінною рисою цього чинника є та обставина, що його вплив виявляється в сфері обігу. Зниження витрат обігу як в абсолютному, так і у відносному вимірі видається чи не вирішальною обставиною підвищення ефективності відтворення. Той регіон, де такі витрати відрізняються в меншу сторону, має реальні конкурентні переваги перед іншими регіонами.

Чинник розселення надає переважне вплив на появу агломераційного ефекту, який, в свою чергу, забезпечує підйом рівня життя населення, спочатку в певній точці (населеному пункті), а потім по всій території регіону. В цьому випадку виділення в регіонах полюсів зростання та пропульсивних галузей

сприяє створенню «поштовху» для розвитку економічних процесів: збільшення зайнятості трудових ресурсів, функціонування взаємопов'язаних галузей.

У зв'язку з цим актуалізується завдання вибору моделі здійснення суспільного відтворення: або на врахуванні регіональних особливостей циклу відтворення, або на основі визначення інвестиційної привабливості регіону [3].

Ключову роль у розвитку економіки регіону відіграє держава, що забезпечує співвідношення між споживанням та накопиченням, яке відноситься до числа найважливіших загальноекономічних пропорцій суспільного відтворення. Отже, основною теоретичної посилкою у вирішенні проблеми суспільного відтворення є можливість й необхідність поєднання врахування особливостей першого та другого підходу, або ж надання основного (домінанти) одному з них. Такий вибір можливий лише на основі порівняльної оцінки регіональних особливостей циклу відтворення, що враховують замкнутий характер функціонування регіону як економічної системи, й визначенні інвестиційної привабливості регіону, що враховує відкритий характер функціонування регіональної економічної системи та значні можливості залучення зовнішніх інвестиційних ресурсів.

Щодо оцінки регіональних особливостей циклу відтворення визначальним виникає питання про те, в якому співвідношенні здійснювати розмежування (розподіл) одержуваного продукту (на рівні регіону – валової доданої вартості або валового регіонального продукту) між споживанням й накопиченням. Причому, дане питання завжди залишається актуальним, незалежно від існуючих виробничих відносин та форм власності.

В економічній науці та практиці представлені різні погляди дослідників з приводу оптимального кількісного співвідношення між споживанням й накопиченням. Так, з точки зору К. Маркса, це співвідношення має бути 0,395 : 0,605. У свою чергу, Дж. Кейнс схилився до пропорції 60 : 40, так як вважав, що рушійною силою економіки має бути саме споживання.

У свою чергу, при визначенні інвестиційної привабливості регіону держава має актуалізувати питання визначення інвестиційного потенціалу регіону та інвестиційного ризику регіону.

В сучасних умовах чинниками інвестиційної привабливості, яка забезпечує модернізацію, стали:

- значні масштаби, а також швидке й досить стійке розширення ринків – як результат переходу до нових стандартів споживання при зростанні доходів населення (у ряді випадків – й імпортозаміщення);
- відносно малі обсяги та терміни окупності інвестиційних проектів, що забезпечило рекордне серед інших галузей число нових, побудованих з нуля бізнесів;
- ефективна корпоративна структура, забезпечена швидким формуванням великих ефективних підприємств, а також досить «раннім» приходом іноземних виробників.

Використання методології відтворювального підходу дозволяє розглядати умови функціонування регіону як економічного системи через призму сталого розвитку. Стійким може вважатися лише такий розвиток, який при збереженні певних відтворювальних пропорцій забезпечує динамічний розвиток регіону в заданому напряму за певний період часу. При цьому, стабільність економічної системи може бути досягнута тільки на інвестиційній основі. Проте, дана інвестиційна основа не може з'явитися сама по собі: її необхідно не тільки організовувати держава, але й повсякденно забезпечувати через державне управління. Тому, така організація відтворення регіональної економічної системи повинна охоплювати – в першу чергу, всі види ресурсів (так як тільки при їх наявності може, власне, існувати та сама регіональна економічна система), потім, забезпечувати процеси взаємодії між ресурсними підсистемами. Саме цей останній аспект дозволяє зрозуміти роль території як арени відтворення ресурсів (взаємодії економічної діяльності з її матеріальними умовами).

З взаємодії ресурсних підсистем прямо випливають імперативи:

- територіальної організації відтворення;
- розуміння регіонального розвитку, перш за все, як розвитку відтворювального потенціалу. Тим самим забезпечується необхідний рівень конкурентоспроможності території, що досягається через формування та реалізацію відповідної державної стратегії. В даному випадку, процес формування стратегії конкурентоспроможного типу відтворення повинен охоплювати дві стратегічні траєкторії, що створюють тип відтворення, існуючий технологічний та інформаційний рівень господарювання: відтворення фізичного та людського (інформаційного) капіталу [4, с. 11], що передбачає знання пропорцій відтворювального процесу, яке можливо на основі використання відповідного інструментарію та виконання наукового аналізу.

Аналізування стає важливим елементом в системі відпрацювання та прийняття державою управлінських рішень, що стосуються розвитку інвестиційних процесів. У якісних методах аналізування важливе місце займають інструменти, що дозволяють: оцінити точкові інвестиційні вливання в проблемні галузі та очікуваний результат; виявляти приховані потенційні точки росту економіки; виявляти стійкі міжгалузеві ланцюжки, які можуть виявитися «полюсами зростання» та «локомотивами» розвитку економіки окремих районів регіону. При цьому, регіональні умови, що впливають на інвестиції, можна розділити на три основні блоки (рис. 2):

- макроекономічне середовище, що формує потенціал капіталовкладень;
- механізми розподілу, за допомогою яких капітал переміщається від його власників до інвестиційних проектів, що діють за допомогою двох різних, але взаємопов'язаних ринків капіталів – внутрішнього та зовнішнього;
- специфічні умови, що залежать від природи конкретної галузі,

конкурентної позиції фірми, а також від місцевого середовища, в якій здійснюються ці інвестиції. Регіональна господарська середовище істотно впливає на характер протікання відтворювальних процесів, які, в свою чергу, залежать ще й від сформованої структури економіки.

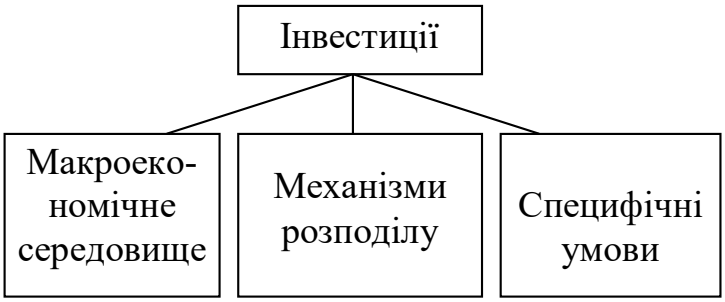


Рис. 2. Вплив регіональних умов на інвестиції

Структура економіки регіону може бути представлена, в одному випадку, як складна господарська система, в зв'язку з чим вельми актуальним є аналізування структурних змін в економіці регіону, в іншому випадку, як деяка конфігурація корпоративної структури, яка визначається особливостями основних активів регіону, розміром й кількістю бюджетоутворюючих підприємств, наявністю або відсутністю підрозділів інтегрованих бізнес-груп або іншими чинниками. При цьому, визначальним чинником, що забезпечує структуризацію економіки регіону, виступають наявні основні засоби або матеріальні чинники виробництва, кількісні пропорції частин яких самі по собі не мають будь-якого значення: вони характеризують якість розвитку регіональної економічної системи.

І в зв'язку з цим зростає значення інвестицій в основний капітал, які можна уявити як деяку сукупність витрат, які направляються на створення та відтворення основних засобів. Експлуатація, як й не експлуатація основних засобів приводять до їх фізичного та морального зносу, а разом з ними й до реальної та уявної втрати конкурентних переваг не тільки окремих підприємств, але і в своїй сукупності всієї регіональної економічної системи. Інтенсивність оновлення основних засобів на більш високій технологічній основі не тільки обумовлюється збереженням багатьох наявних конкурентних переваг, але і передбачає становлення нових стійких переваг, що робить процес відтворення основних засобів визначальним у формуванні та підтримці конкурентних позицій окремих регіонів.

За своєю економічною природою інвестиції з точки зору фінансів є особливий контракт, за яким один вид активів (в даному випадку грошові кошти) передаються від одного власника до іншого в обмін на інші активи – право або частку власності й, отже, на частку прибутку. При цьому, як правило, переслідуються не тільки вузько корпоративні інтереси, пов'язані з

можливостями отримання певної частини прибутку, а й принципи побудови стратегії конкурентоспроможного типу відтворення:

- інвестувати кошти в ті сфери, де регіон має реальні переваги перед іншими суб'єктами;
- інвестувати в точки росту – технологічні можливості, що дозволяють забезпечувати розширене відтворення;
- використовувати механізми інвестування для коригування структури регіонально-галузевих комплексів.

Для того, щоб дотримуватися зазначені вище принципи виникає необхідність в аналізуванні використання основних засобів й отриманні обґрунтованої оцінки їх експлуатації. Це означає, що оцінка динаміки основного капіталу на базі норми вкладень в основні засоби дозволяє отримувати хоча приблизні, але вельми правдоподібні результати порівняльного аналізу джерел зростання продуктивності праці: число кількісного збільшення капіталоозброєності, з одного боку, та підвищення віддачі від приросту капіталу завдяки науково-технічні прогресу, матеріалізувати в капіталі та інших чинниках виробництва, з іншого боку.

Використовуючи отриману оцінку використання основних засобів, державним органом управління надається можливість вибору галузевих виробництв та їх поєднань в регіоні з урахуванням конкурентоспроможності підприємництва (виробництва) та комерційної діяльності (продаж) у відношенні окремих товарів й послуг як для постачальників, так і для споживачів, а також підвищення технічного (технологічного) потенціалу, зниження ступеня його зношеності та наближення до еталонного рівня (в якості якого можуть виступати кращі світові зразки). Тим самим забезпечується створення за рахунок власних й залучених коштів відтворювальної структури капітальних вкладень, акумуляція необхідних фінансових ресурсів для забезпечення мультиплікативного ефекту для всіх учасників.

В якості основних показників, що забезпечують кількісну і якісну оцінку стану і відтворення основних засобів, використовуються:

- темпи зростання основних засобів – всього, в т.ч. по найважливішим галузям економіки та промисловості;
- ступінь зносу основних засобів – всього, в т.ч. по найважливішим галузям економіки та промисловості;
- коефіцієнт оновлення основних засобів – всього, в т.ч. по найважливішим галузям економіки та промисловості;
- коефіцієнт вибуття основних засобів – всього, в т.ч. по найважливішим галузям економіки та промисловості.

Крім того, в якості допоміжних показників використання основних засобів можна використовувати такі показники, як фондовіддача та фондоозброєність. Фондовіддача та фондоозброєність є чинниками росту продуктивності праці.

Підвищення ступеня використання основних засобів – важливе джерело збільшення обсягу продукції та економії капітальних витрат. Фондовіддача показує, скільки продукції отримано з кожної гривні, вкладеної в основні фондозасоби; чим краще використовуються основні засоби, тим вище показник фондовіддачі, а фондоозброєність – який обсяг основних засобів припадає на одного середньооблікового працівника.

Саме відтворення основних засобів забезпечує регіональній економічній системі стійке зростання. В одній з поширених моделей економічного зростання – моделі Р. Солоу – в якості основних джерел стійкого зростання виділяються наступні чинники: приріст працездатності населення; приріст капіталу в усіх його видах; освоєння нових технологій. Але, якщо в умовах функціонування української економіки перший чинник нейтралізований негативними тенденціями відтворення народонаселення, то другий та третій чинники залишаються реальними та затребуваними, що зумовлює необхідність активізації інвестиційних процесів, здатних перекрити негативні наслідки демографічного чинника.

Тому, вивчення регіонального інвестиційного процесу має на увазі обґрунтування цілей та завдань інвестиційної політики регіону, стимулювання регіональних інвестиційних процесів. Формування інфраструктури регіону та економічні заходи, спрямовані на підвищення інвестиційної активності, в різних регіонах неминуче матимуть різне значення в якості інструментів інвестиційної політики.

Проблема підвищення інвестиційної активності або активності інвестиційних процесів актуалізується в зв’язку з пошуком та закріпленням на території даного регіону певних джерел (незалежно від форм власності та корпоративних інтересів). Але для того, щоб знайти й закріпити відповідні інвестиції, необхідний реальний інструментарій, здатний забезпечити об’єктивну оцінку використання цих інвестицій.

Об’єктивно інвестиційна активність зумовлюється впливом наступних чинників: з одного боку, доцільністю оновлення виробничого апарату внаслідок високого ступеня його фізичного зносу, та, з іншого боку, структурною перебудовою та переходом до стійкого зростання реального сектора економіки.

Прихильники відтворювального циклу вважають, що в якості показників інвестиційної активності в регіоні можна використовувати, по-перше, концентрацію та розподіл інвестиційного капіталу, активізацію впровадження нових виробничих потужностей, розвиток прямих та портфельних інвестицій, а, по-друге, валові інвестиції в розрахунку на квадратний кілометр території регіону. У той же час, прихильники теорії інвестиційної привабливості для оцінки активності інвестиційних процесів в регіоні пропонують використовувати, по-перше, показник обсягу інвестицій в основний капітал в розрахунку на душу населення регіону та річний темп зміни обсягу інвестицій

в основний капітал в регіоні, а по- друге, коефіцієнт залежності зміни доходу від зміни інвестицій з урахуванням всіх наявних зв'язків послідовного ефекту. При цьому, зазначені показники виступають в якості залежних змінних в рівняннях регресії, де незалежними змінними використовуються або інвестиційний потенціал, або інвестиційний ризик. Головне призначення зазначених показників полягає в обґрунтуванні та виборі найбільш прийнятних варіантів відповідних заходів або заходів, спрямованих на підвищення активності інвестиційних процесів в регіоні.

У зв'язку з цим, окремими фахівцями пропонувалися різні заходи, спрямовані на активізацію інвестиційної діяльності в регіоні. Серед них можна виділити наступні: по-перше, дієвим механізмом активізації інвестиційної діяльності на регіональному рівні має стати створення фінансово-інноваційних груп (такі групи складаються, як правило, з фінансової установи (банку), наукової установи та підприємства, що реалізує інноваційну розробку, по друге, регіональна влада повинна розглядати свої кроки щодо стимулювання ділової та інвестиційної активності, тобто систему пільг й преференцій, проекти розвитку інфраструктури, вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення прозорості своєї діяльності (перш за все в податково-бюджетній сфері та сфері суспільних фінансів в цілому), політику в галузі освіти та підготовки кадрів [5, с 86], охорони навколишнього середовища, боротьби зі злочинністю тощо, з точки зору формування сприятливого інвестиційного клімату в регіоні; по-третє, важливою умовою переходу до стійкого економічного зростання в епоху 4 постіндустріальної цифрової революції та розвитку цифрової економіки [6, с. 234] є наявність припливу інвестицій, трансформуються з приватних заощаджень, з урахуванням зміцнення ресурсної бази регіональних комерційних банків, яка має собою активізацію процесу мобілізації банківських вкладів, захист дрібних вкладників, зміцнення банківської системи від фінансових потрясінь; по-четверте, найважливішим напрямком державної промислової політики виступає стимулювання розвитку інфраструктурних секторів економіки.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Оцінка активності інвестиційних процесів та роль держави щодо її забезпечення, спрямовані на підвищення рівня освоєності території. Виробнича освоєність регіону розглядається як ступінь насиченості території об'єктами матеріального виробництва. Прикро, але на даному етапі економічному розвитку важелі державного управління не забезпечують рівномірність економічного зростання та процес просторової поляризації (в основі якої лежить різна ступінь насиченості окремих територій), породжують диспропорції не лише між центром й периферією, але і між окремими регіонами, що призводить до дезінтеграції економічного простору країни. Виходячи з того, що соціально-економічна дезінтеграція – це процес, що характеризує зміну внутрішньої консолідації економічного простору, саме основні засоби, а також інвестиційні

процеси в найбільшій мірі здатні нейтралізувати негативні наслідки ослаблення внутрішньої структури регіонального економічного простору та забезпечити збереження в існуючих кордонах економічного простору країни, а разом з ним й стійкі позитивні тенденції до економічного зростання на всіх рівнях і у всіх структурних складових економічної системи за рахунок удосконалення державного управління інвестиційними процесами.

Література:

1. Денисенко М.П. Економічні заходи державного управління щодо залучення інвестицій / М.П. Денисенко, О.М. Шапошнікова, О.Ю. Будякова // Науковий вісник: Державне управління. – № 1 (3). – 2020. – С. 53-65.

2. Mykola Denysenko, Alona Melnyk, Zorina Shatskaya, Olena Budiakova International regulatory experience business activity // M. Denysenko, A. Melnyk, Z. Shatskaya, O. Budiakova. – Research and Innovation: Collection of scientific articles. – Yunona Publishing, New York, USA. – 2019. – 200 p. – p. 55-58. – Режим доступу:http://conferencii.com/files/archive/2019-02.pdf

3. Денисенко М.П. Механізм державного управління інноваційної діяльності на регіональному рівні / М.П. Денисенко, О.Ю. Будякова // Науковий вісник: Державне управління. – № 1. – 2018. – С. 107-120.

4. Денисенко М. П., Будякова О. Ю. Підвищення індексу людського капіталу – важлива складова інноваційної кадрової політики підприємств. Економіка та держава. 2019. № 4. С. 11–17. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.4.11

5. Будякова О.Ю. Зарубіжний досвід прогнозування попиту ринку праці в контексті розвитку вищої освіти / О. Будякова, Н. Заріцька // Вісник КНУТД. Спецвипуск. – Київ: КНУТД, 2018. – С. 86-98.

6. Mykola Denysenko, Olena Budiakova Modern strategies personnel management in the epoch of the digital economy. Digital economy and digital society: Series of monographs Faculty of Architecture, Civil Engineering and Applied Arts Katowice School of Technology Monograph 22. – Wydawnictwo Katowicach, 2019. – 339 c. – C. 234-242.

References:

1. Denisenko, M.P., Shaposhnikova, O.N. & Budiakova, O.Yu. (2020). Ekonomichni zakhody derzhavnoho upravlinnia shchodo zaluchennia investytsii [Economic measures of public administration to attract investments]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: State management, 1(3),* 53-65 [in Ukrainian].

2. Denysenko, M., Melnyk, A., Shatskaya, Z., Budiakova, O. (2019). International regulatory experience business activity. *Research and Innovation,* 55-58 [in English].

3. Denisenko, M.P. & Budiakova, O.Yu. (2018). Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia innovatsiinoi diialnosti na rehionalnomu rivni [The mechanism of state management of innovation activity at the regional level]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: State management, 1,* 34-47 [in Ukrainian].

4. Denisenko, M.P. & Budiakova, O.Yu. (2019). Pidvyshchennia indeksu liudskoho kapitalu – vazhlyva skladova innovatsiinoi kadrovoi polityky pidpryiemstv [Enhancing human capital index – important complex of innovative personnel policy]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state, 4,* 11-17 [in Ukrainian]. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.4.11

5. Budiakova, O.Yu., Zaritskaya, N.N. (2018). Zarubizhnyi dosvid prohnozuvannia popytu rynku pratsi v konteksti rozvytku vyshchoi osvity [Foreign experience in forecasting labor market demand in the context of higher education development]. *Visnik KNUTD – Bulletin of KNUTD, Special issue,* 86-98 [in Ukrainian].

6. Denisenko, M.P. & Budiakova, O.Yu. (2019). Modern strategies personnel management in the epoch of the digital economy. *Digital economy and digital society*. (pp. 234-242). Katowicach: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach [in Polish].

УДК: 352

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-118-134

Джафаров Руслан Фікрет огли, аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна, 01601, місто Київ, вул. Володимирська, 64/13, тел.: 0938157677, e-mail: Ruslan_D23@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-2380-252X

ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: НАЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСВІДУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті здійснено аналіз характерних особливостей визначення правового статусу депутата місцевої ради (органів місцевого самоврядування) в окремих держава-членах ЄС за теоретичним, функціональним і оціночним компонентами. Результати аналізу дали змогу встановити особливості визначення функцій, повноважень та відповідальності депутата місцевої ради; організації діяльності в напрямку ефективної взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації; оцінювання ефективності їх діяльності в окремих державах-членах Європейського Союзу.

Як відомо, в Україні проведення реформи децентралізації планується завершити до кінця 2020 року. В її основу закладено основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Реформа передбачає впровадження стандартів організації управління на місцях, а також формування національної моделі місцевого самоврядування, виходячи з власних потреб та традицій. З огляду на проведений аналіз правового статусу депутата місцевої ради за теоретичним, функціональним та оціночним компонентами визначено такі проблемні питання, які потребують вирішення: наявність політизації діяльності депутатів місцевої ради та закріплення впливу на нього великих політичних партій національного масштабу; досить обмежене використання інструменту співробітництва між об’єднаними територіальними громадами; відсутність методологічних та інституційних засад оцінювання ефективності діяльності депутата місцевої ради. Для їх вирішення доцільно проаналізувати функції та повноваження депутата місцевої ради, що стосуються забезпечення реалізації національних інтересів та інтересів громади, а також ефективності їх діяльності; організації взаємодії депутата місцевої ради з іншими територіальними громадами, органами влади, що

виконують функції контролю, а також з органами державної влади стратегічного рівня щодо реалізації національних інтересів.

Ключові слова: депутат місцевої ради; органи місцевого самоврядування, територіальна організація влади, адміністративна реформа, децентралізація.

Jafarov Ruslan Fikret Ogli, Postgraduate Student, Department of Public Administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine, 01601, Kyiv, str. Volodymyrska, 64/13, tel .: 0938157677, https//orcid.org/*0000-0002-2380-252X*

DETERMINATION OF THE LEGAL STATUS OF A DEPUTY IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: NATIONAL FEATURES OF THE EUROPEAN COUNTRIES AND PROBLEM ISSUES OF REALIZATION OF THE EXPERIENCE IN UKRAINE

Abstracts. The article analyzes the peculiarities of determining the legal status of a deputy of the local council (local self-government bodies) in individual EU Member States by theoretical, functional and evaluation components. The results of the analysis made it possible to establish the specifics of determining the functions, powers and responsibilities of a deputy of the local council; organization of activities in the direction of effective interaction of executive authorities and local self-government in the conditions of decentralization; assessing the effectiveness of their activities in individual Member States of the European Union.

It is known that decentralization reform is planned to be completed in Ukraine by the end of 2020. It is based on the main provisions of the European Charter of Local Self-Government. The reform envisages the introduction of standards of organization of local governance, as well as the formation of a national model of local self-government, based on their own needs and traditions. In view of the analysis of the legal status of a deputy of the local council by theoretical, functional and evaluation components, the following problematic issues are identified that need to be resolved: availability of politicization of the activity of the deputies of the local council and consolidation of influence on it by large political parties of national scale; rather limited use of the tool of cooperation between the united territorial communities; lack of methodological and institutional bases for assessing the effectiveness of the activity of a deputy of the local council. In order to resolve them, it is advisable to analyze the functions and powers of a deputy of the local council concerning the realization of national and community interests, as well as the effectiveness of their activities; organization of interaction of a deputy of the local council with other territorial communities, authorities performing the functions of control, as well as with bodies of state power at the strategic level regarding the realization of national interests.

Keywords: deputy of the local council; local self-government bodies, territorial organization of government, administrative reform, decentralization.

Постановка проблеми. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає проведення ряду інституційних реформ в Україні, серед яких чільне місце займає реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В їх основу закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає впровадження стандартів організації управління на місцях, а також формування національної моделі місцевого самоврядування, виходячи з власних потреб та традицій. Зважаючи на це, у країнах-членах ЄС формуються моделі місцевого самоврядування, які відрізняються між собою, внаслідок чого їх національні особливості набувають більшого значення. Тому порівняльна характеристика правового статусу депутата місцевої влади (органів місцевого самоврядування загалом) в державах-членах ЄС та визначення проблемних питань реформи децентралізації, що мають місце в Україні має актуальне значення, враховуючи необхідність подальшого впровадження в Україні кращих європейських практик у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На різних аспектах дослідження зарубіжного досвіду органів місцевого самоврядування загалом, у тому числі функціонування представницьких органів акцентували увагу багато науковців. Зокрема, зарубіжний досвід організації взаємодії між органами місцевого самоврядування у своїх працях досліджували О.Бориславська, І.Заверуха, А.Школик, Н.Шпортюк, О.Скороход, А.Лелеченко, Б.Копля (що стосується дослідження і врахування досвіду окремих держав-членів ЄС в процесі реформи децентралізації в Україні), М.Янішевський (досвід Німеччини), В.Нікітіна (досвід Італії). Досить широку бібліографію становлять праці аналітичного характеру, серед яких варто відмітити "Досвід децентралізації у країнах Європи" (підготовлено фахівцями Інституту законодавства Верховної Ради України), "Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences" (Місцеві і регіональні уряди у Європі. Структури та компетенції) (досліджено фахівцями європейської організації Council of European Municipalities and Regions), "Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції" (підготовлено Інститутом громадянського суспільства). Незважаючи на це, недостатньо дослідженими залишаються питання дослідження статусу депутата місцевої ради в умовах реформи децентралізації та окремих його компонентів в державах-членах ЄС та проблемні питання впровадження досвіду в Україні.

Формулювання мети статті. Метою статті є з'ясування характерних національних особливостей визначення правового статусу депутата місцевої

ради (органів місцевого самоврядування) в державах-членах ЄС і в цьому контексті виокремлення проблемних питань реалізації їх досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення пріоритетів щодо удосконалення правового статусу депутата місцевої ради в контексті реформи децентралізації в Україні доцільно визначити можливості впровадження передового європейського досвіду на національних теренах окремо за компонентами. У нашому дослідженні [1] було обґрунтовано, що при аналізі правового статусу депутата місцевої ради можна виділити такі компоненти: теоретичну (лежить в основі визначення функцій, повноважень та відповідальності депутата місцевої ради);, функціональну (розкриває організацію діяльності в напрямку ефективної взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації); оціночну (передбачає оцінювання ефективності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а також діяльності депутата місцевої ради). Тому для аналізу європейського досвіду визначення статусу депутата місцевої ради (функціонування органів місцевого самоврядування) доцільно з'ясувати особливості по кожній із компонент.

Законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії визначено в положеннях Хартії місцевого самоврядування [2], яка є керівним документом серед міжнародних договорів держав-членів Ради Європи і сьогодні є частиною національного законодавства України. Серед основних положень, що стосуються визначення статусу депутата місцевої ради варто враховувати такі:

- з одного боку, органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання та управління суттєвою часткою публічних прав в інтересах місцевого населення, а з іншого – є "похідними" від суверенної державної влади;
- необхідність адаптації наданих місцевому самоврядуванню повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів);
- визначення на законодавчому рівні головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування, а також можливості наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями та функціями для спеціальних цілей;
- визначення функцій чи діяльності, що несумісна з мандатом місцевого обраного представника;
- гарантованість права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси.

Виконаний нами аналіз європейських практик діяльності органів місцевого самоврядування загалом і статусу депутатів місцевої ради зокрема в окремих державах-члена ЄС, дав змогу виокремити їх характерні риси, які представлені в Таблиці.

Хоча *Велика Британія* офіційно 31 січня 2020 року вийшла зі складу ЄС, проте варто зосередити увагу на характерних особливостях діяльності органів місцевого самоврядування, що відрізняються від інших держав-членів ЄС. Кожна частина Сполученого Королівства Великої Британії [3-7] має чітку систему місцевого самоврядування. Місцеві органи влади мають дуже мало законодавчих повноважень і повинні діяти в рамках законів, прийнятих центральним парламентом (і парламентом Шотландії в Шотландії). Зокрема, характерною рисою у Великій Британії є "нецентралізація", за якої відбувається розширення функцій існуючої центральної влади і формується вичерпний перелік завдань органів місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування володіють лише тими повноваженнями, що надані їм парламентськими статутами, які є наріжним каменем правової системи Британії. Для отримання додаткових повноважень органів місцевого самоврядування існує визначена законодавством процедура, яка є досить складною і довготривалою. Цей процес передбачає звернення місцевих органів влади або до парламенту з проханням про видання відповідного "приватного" закону, або до державного секретаря (міністра), який вправі видавати відповідний указ.

Водночас органи місцевого самоврядування Великої Британії мають повноваження приймати постанови та стягувати податкові збори (податки на нерухомість) в межах, встановлених центральним урядом. Фінансування місцевих рад здійснюється за рахунок податків із бізнесу, плати за послуги та грантів Центрального уряду. Місцеві органи влади у Сполученому Королівстві відповідають за ряд громадських послуг, включаючи питання охорони навколишнього середовища, освіту, автомобільні дороги та рух транспорту, соціальні послуги, пожежні роботи, санітарію, планування, житло, парки та відпочинок, вибори. У Шотландії та Уельсі регіональні уряди виконують деякі з цих функцій, а місцеві органи управління - решту. У Північній Ірландії Асамблея Північної Ірландії відповідає за багато з цих функцій. Обов'язки органів місцевого самоврядування в Північній Ірландії обмежуються питаннями навколишнього середовища, санітарії та відпочинку.

У Великій Британії парафіяльні (ради графств) та міські ради утворюють найнижчий рівень місцевого самоврядування. Вони наділені повноваженнями здійснювати заходи, що стосується підтримки громади, рекреаційних об'єктів та якість навколишнього середовища, участь у процесі планування. Громадські ради виконують аналогічну роль у Уельсі, тоді як ради громад у Шотландії є добровільними та консультативними органами, що мають мало статутних повноважень. Ефективність діяльності депутатів місцевих рад оцінюється з огляду на результати їх діяльності, що стосується: розробки пропозицій, які відповідають інтересам громади; планування та надання послуг та засобів для використання місцевими громадянами; побудова та зміцнення інфраструктури громади; розробка, прийняття і виконання місцевих законів.

Контроль за діяльністю ради графств у Великій Британії здійснюється за кількома напрямами, серед яких: міністри (особливо міністри у справах місцевого самоврядування) видають обов'язкові інструкції для підконтрольних місцевих служб; типові інструкції міністерств можуть бути прийняті місцевими радами як зразки для власних регламентів; якщо за результатами роботи інспекції діяльність місцевих рад визнається незадовільною, повноваження останніх можуть бути передані чиновникам, які призначаються міністром, або іншим органам місцевого самоврядування.

Дещо схожі риси діяльності органів місцевого самоврядування представлені практичним досвідом *Іспанії* [6-8]. Зокрема, передбачено чіткий розподіл повноважень органів державної влади та повноважень органів влади автономних територій, що закріплено у Конституції та впроваджено модель асиметричної децентралізації, що враховує переваги, потреби, досвід різних історичних регіонів. Це викликано культурними й історичними відмінностями між регіонами, а також нерівністю у їх економічному розвитку. Реорганізацію та демократизацію органів місцевого самоврядування визначено в Основному законі з питань місцевого самоврядування (Ley Reguladora de las Bases de Regimen Local). У зазначеному законі, з-поміж іншого визначено розподіл обов'язків між різними рівнями управління, а також послуги, що мають надавати органи місцевого самоврядування.

В Іспанії існують два абсолютно різні режими децентралізації: спеціальний (мають повноваження щодо збирання податків на регіональному рівні, а всі основні види податків перебувають під адмініструванням регіональних органів влади) і загальний (повноваження щодо збирання податків значно обмежені). Обов'язки муніципалітетів змінюються пропорційно чисельності їх населення. Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Питання, що не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій.

Для компенсації за послуги, які центральний уряд надає регіону, регіональний уряд виплачує центральній владі певну суму. Також регіони зі спеціальним режимом роблять внески до Фонду солідарності центрального уряду, який покликаний надавати інвестиційну підтримку бідним регіонам. Регіони загального режиму здійснюють адміністрування окремих податків, але не мають права встановлювати податкові ставки і визначати базу оподаткування.

Початковою територіальною одиницею Іспанії є муніципалітет, яким керує муніципальна рада. Члени муніципальної ради (радники) обираються мешканцями муніципалітету, а головою виконавчого органу муніципалітету – алькальд, який обирається або мешканцями муніципалітету, або членами

муніципальної ради. При цьому, ключова роль, що належить депутатам муніципальної ради являється в представленні інтересів певної політичної партії, а не лише інтересів муніципалітету. Ради в муніципалітетах, в залежності від кількості жителів можуть створювати свої правління, до складу яких може входити до третини від їх кількості.

Рівень відповідальності регіональних органів влади (широкий чи обмежений) може бути визначений місцевою громадою. За спеціального режиму децентралізації відповідальність за адміністрування податків передається автономному уряду. При функціонуванні загального режиму регіони мають значну відповідальність за розподіл ресурсів, але дуже мало автономії у частині збирання коштів.

В Італії, Франції та Німеччині в основі визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування лежить принцип субсидіарності. За такого принципу місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому [4]. Зокрема, акцентуючи увагу на характерних особливостях діяльності органів місцевого самоврядування варто відмітити, що в *Італії* застосовано модель автономії, де всі територіальні одиниці визначаються автономним утворенням з власним статусом. При цьому, законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції. Окрім того, визначення функцій та повноважень супроводжується двома протилежними процесами: на законодавчому рівні визначення такого комплексу завдань і функцій держави, який передається органам (комунам) ближчим до громадян, а також передачу комунами функцій, що є “надкомунальними” за змістом у випадках, коли надані компетенції не можуть бути застосовані та здійснені в повному обсязі.

У *Франції* [4,6,7,9] застосовано таку модель децентралізації, де однією з головних засад вбачається підвищення здатності адміністративної системи відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг стало ще ефективнішим. В основу розмежування повноважень органів державної влади покладено конституційний принцип, згідно з яким територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм. Тому повноваження різних рівнів публічної адміністрації чітко визначені законодавчо. Проте невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги з боку держави. Для вирішення цього проблемного питання широкий спектр послуг населенню малих міст надають комуни інших видів, а центральний уряд

фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання. В цілому модель децентралізації у Франції поєднує, з одного боку, виборність всіх представницьких і виконавчих органів (мерів) місцевого самоврядування, а з іншого передбачає призначення представників з центральних органів влади на місця (тобто комісарів, префектів).

У *Німеччині* [6,7,10] застосовано різні типи місцевого самоврядування, основні засади функціонування, організації та управління справами місцевої громади закладені в Основному законі Федеральної Республіки Німеччина та в конституціях Земельних Республік. У Німеччині важливим елементом децентралізації є такий розподіл повноважень, за якого держава допомагає більш слабким муніципалітетам, але при цьому не "забирає" функції та завдання у муніципалітетів, якщо вони можуть їх виконувати самостійно. Окрім того, завдання органів місцевого самоврядування розподіляються між районами, з одного боку, містами та муніципалітетами, з іншого, відповідно до принципу, що надлокальні послуги, які не можуть надавати муніципалітети, значною мірою надаються районами.

Муніципалітети представлені і легалізовані парламентами, який обирається загальними, прямими, вільними, рівними та секретними бюлетенями. Муніципальна рада (парламент) несе відповідальність за всі питання, які не передані міському голові. У деяких законодавчо визначених випадках муніципальній раді не дозволяється передавати свої повноваження щодо прийняття рішень комітету. Це включає випуск певних підзаконних актів та постанов, питань, що стосуються законодавства про державну службу та зайнятість, бюджетних та фінансових питань, питань, що стосуються власних та економічних компаній муніципалітету, а також заходи щодо аудиторської служби, які визначені більш детально.

Відносини місцевих адміністрацій до відповідної Землі дуже тісні. Це результат того, що міста, муніципалітети та райони є конституційними елементами відповідної Землі. Вони безпосередньо інтегровані в адміністративну структуру Землі. Взаємозв'язки між Землями та відповідними місцевими органами проявляються у таких напрямках: повноваження регулювати і визначати повноваження органів місцевого самоврядування покладено на відповідні Землі; функції та повноваження муніципалітетів регулюються законами місцевого самоврядування кожної провінції.

Підстава для тісного взаємозв'язку між землями та "їх" місцевими органами влади лежить в Основному законі Федеральної Республіки Німеччина. Відповідно до розподілу обов'язків у Основному законі, повноваження регулювати право місцевого самоврядування покладено на Землю. Організація та обов'язки, права та обов'язки муніципалітетів регулюються таким чином законами місцевого самоврядування кожної провінції.

В *Україні* реформу децентралізації розпочато в 2014 році і яку, за словами Віце-прем'єр-міністра – Міністра розвитку громад та територій Дениса Шмигаля планується завершити до кінця 2020 року [12]. З огляду на проведений аналіз статусу депутата місцевої ради за теоретичним, функціональним та оціночним компонентом (результати якого відображено у Таблиці) доцільно виділити окремі проблемні питання, що потребують вирішення.

По-перше, *наявність політизації діяльності депутатів місцевої ради та закріплення впливу на нього великих політичних партій національного масштабу*, що входить в суперечність з їх функціями та повноваженнями. Так, згідно з чинним законодавством в Україні (на відміну від Великої Британії, де все публічне управління на місцевому рівні спрямовано на реалізацію національних інтересів) функції та повноваження депутата місцевої ради передбачають реалізацію інтересів лише територіальної громади, виборців свого виборчого округу. Складність ситуації в Україні посилюється політизацією діяльності депутатів місцевих рад і закріпленні впливу різних політичних сил, які відстоюють різні ідеологічні та світоглядні цінності, стратегічні бачення шляхів розвитку держави. Така ситуація ускладнюється з набранням 1 січня 2020 року нового виборчого кодексу, за яким право висувати кандидатів на вибори до місцевої ради в Україні мають право лише політичні партії [13]. Очевидно, що саме великі політичні партії національного масштабу мають досить ресурсів на медіакампанію, є впізнаваними настільки, щоб провести агітацію на території всього міста та набрати достатню кількість голосів. При цьому, невеликі регіональні партії втрачають можливість отримати частину мандатів, адже ресурсів для достатнього висвітлення в ЗМІ, іншої агітації, щоб набрати голосів на території відповідної територіальної громади у них немає.

По-друге, *досить обмежено використовується інструмент співробітництва між об'єднаними територіальними громадами*. Зокрема, на основі проведеного нами аналізу встановлено, що органи місцевого самоврядування (в тому числі й депутати місцевої ради) взаємодіють з органами виконавчої влади місцевого рівня, органами центральної влади, а також між двома або більше територіальними громадами, як наприклад це відбувається у Франції. Проте, з початку запровадження механізму взаємодії між об'єднаними територіальними громадами, тобто з 2014 року, по всій території України укладено лише 586 договорів. Також починаючи з 2019 року і по даний час укладено 203 договори про співробітництво між двома і більше територіальними громадами [14]. В той же час через різні можливості до самозабезпечення територіальних громад в значних обсягає реалізується участь держави у формуванні місцевих бюджетів, передачі необхідних коштів у вигляді дотацій і субвенцій. Зокрема, рівень дотаційності бюджетів за 9 місяців 2019 року Старосільської ОТГ (Рівнеська область) склав 65,9%,

Велимченської ОТГ (Волинська обл.) – 64%, Ланчивської ОТГ (Івано-Франківська обл.) – 58,6%, Вільшанської ОТГ (Львівська обл.) – 53,5% дотації у доходах [15]. Але за ситуації з досить високим рівнем дотаційності бюджетів зазначених ОТГ, інструментом співробітництва між територіальними громадами скористалася лише Вільшаницька ОТГ, на відміну від ситуації у Франції, де досить поширеними є міжкомунні об'єднання.

По-третє, *відсутні методологічні та інституційні засади оцінювання ефективності діяльності депутата місцевої ради*, як це, наприклад, реалізовано у Великій Британії. В Україні наразі законодавством визначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами у форматі інформування населення про виконання програм розвитку територіальної громади. Передбачається запровадження Інституту префектів для здійснення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Окрім того, в Україні затверджено Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, дія якого поширюється на державних службовців, які займають посади державної служби категорій "А", "Б" і "В" [16]. Проте, оцінювання ефективності діяльності депутатів місцевих рад у Великобританії, з огляду на результати їх роботи за визначеними критеріями, в Україні наразі не реалізовується.

Таблиця

Характерні риси діяльності органів місцевого самоврядування (статусу депутата місцевої ради) в окремих країнах-членах Європейського Союзу і Україні

Критерії / Країни / Базова ланка територіального устрою	**Теоретичний компонент**	**Функціональний компонент**	**Оціночний компонент**
Велика Британія Ради графств	Діяльність місцевих рад поділяється на 3 основні категорії: представлення інтересів місцевої громади, надання послуг для задоволення місцевих потреб, прагнення покращити якість життя та добробут громади. *Все публічне управління на місцевому рівні спрямовано на реалізацію національних інтересів.*	Ради графств являються вищими виконавчими та вищими законодавчими органами	До обов'язків депутатів місцевих рад з огляду на ефективність їх діяльності віднесено: розробка пропозицій, які відповідають інтересам громади; планування та надання послуг та засобів для використання місцевими громадянами; побудова та зміцнення інфраструктури громади; розробка, прийняття і виконання місцевих законів. Місцеві ради мають виступати за інтереси своєї місцевої громади перед іншими

			місцевими органами влади та громадянами. У цьому напрямку ефективні члени ради є відповідальними партнерами уряду, коли вони також враховують потреби сусідніх громад.
Іспанія Муніципальна рада	Муніципальна рада не ухвалює основні закони, але розробляє нормативно-правові акти, що пов'язані із законодавством муніципальної ради. Муніципальна рада контролює розподіл бюджету і може встановлювати податки, як доповнення до дотацій центральних та регіональних урядів. Муніципальну раду очолює міський голова, який обирається з числа членів ради, який в більшості випадків виконує функції лідера партії більшості в раді.	Центральний та регіональний уряди можуть делегувати додаткові повноваження муніципалітетам. Відповідальність муніципалітетів може бути розділено з обласними органами влади у питаннях охорони здоров'я та освіти. Урядом на муніципальному рівні керує муніципальна рада, члени якої обираються безпосередньо загальним виборчим правом та відповідно до пропорційного представництва. Міський голова є головою ради, керує муніципальною адміністрацією, муніципальною поліцією, має широкі повноваження щодо призначень, відіграє важливу роль у зв'язках з громадськістю.	Ефективність забезпечення суспільних благ та послуг населення на місцевому рівні залежить від спроможності забезпечувати роботу органів влади та державних установ паралельно з передачею цим регіонам більшого обсягу повноважень у порівнянні з тими, що не мають достатньої адміністративної спроможності.
Італія Комуни	До відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, що надані провінціям, столичним містам, областям та державі Існує Конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами «комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і їх об'єднань щодо їх діяльності в	Система адміністративно-територіального поділу і управління в Італії передбачає наявність представника центральної державної влади у всіх територіальних одиницях. В області – урядовий комісар, в провінціях – префект, що представляє Міністерство внутрішніх справ, в комунах – синдик.	Діяльність контролюється префектом, який призначений національним урядом. В комунах представником держави є синдик, в обов'язки якого входить постійне інформування префекта про стан громадського правопорядку і безпеки. Крім того за необхідності передбачається видання відповідних

	суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» *Комуни являють собою невеликі муніципалітети, основні повноваження яких спрямовані на соціально-економічний розвиток регіону, а також питань благоустрою та найбільш оптимального використання прилеглих до них територій.*	Представницьким органом системи місцевого самоврядування є рада комуни, що водночас являється органом політико-адміністративного контролю. Виконавчим органом є дж унта комуни, що забезпечує виконання політико-адміністративних програм.	нормативних актів, направлених на надання невідкладної допомоги в сфері охорони здоров'я, забезпечення гігієни, координацію діяльності місцевої поліції.
Франція Комуна; Представницький орган – муніципальна рада	Передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун, зокрема: надання різноманітних соціальних послуг, муніципальна поліція, мережі автошляхів та території комуни, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування. Державою також було надано необхідні для цих функцій ресурси *Комуни - невеликі муніципалітети, основні повноваження яких спрямовані на соціально-економічний розвиток регіону, а також питань благоустрою та найбільш оптимального використання прилеглих до них територій.*	У межах комун відсутні органи виконавчої влади в особі призначуваних урядом чиновників. Функції представника уряду в комуні виконує мер комуни, що має подвійний статус: він одночасно представник територіального колективу та представник держави в комуні. Мер комуни обирається муніципальною радою. Органи державної влади виконують функцію контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування. Ця функція покладена на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження, а саме до контрольних функцій. Для більш ефективного виконання функцій комуни можуть утворюватися публічно-правові міжкомунні об'єднання, які передбачають спільне фінансування й управління технічними спорудами та комунальними службами, розробку проектів у сфері впорядкування територій тощо.	Досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та суперпрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам. Префекти реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун.

Німеччина Мініципалітети; Представницькі органи – муніципальні ради	Органи місцевого самоврядування можуть і повинні вирішувати всі завдання, що не вирішуються на європейському, федеральному, регіональному рівнях, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача. При цьому до повноважень муніципалітету, які не можуть бути відібрані належать такі повноваження на: організацію адміністрації муніципалітетів самостійно; облаштування території муніципалітету під власну відповідальність (складання планів містобудування); на прийняття підзаконних актів муніципалітету; відповідальність за управління своїми доходами та витратами; підвищення податків (за умови, що це право не було скасовано вищим законом).	Завдання громади поділяються на 3 групи: завдання, що виконуються за вказівкою (делеговані державою повноваження), обов'язкові до виконання самоврядні завдання (виконуються громадами відповідно до законодавства земель), самоврядні завдання, що виконуються на добровільній основі (утримання спортивних і культурних центрів, створення молодіжних центрів).	Державний нагляд здійснюється державною виконавчою владою, що здійснює нагляд за правом місцевої влади та місцевої автономії та, де це доцільно, обмежує її на підставі закону. Муніципальна рада може організовувати перевірку адміністрації та виконання її рішень, або через звіт міського голови, або за участю комітету чи репортера. Однак муніципальна рада не може отримати право видавати інструкції з права перевірки.
Україна Територіальна громада	Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу	Взаємодія з органами виконавчої влади місцевого рівня здійснюється шляхом: заслуховування звіту сільського, (селищного, міського) голови про діяльність виконавчих органів ради, щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;	Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність

		делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Взаємодія з органами центральної влади шляхом: участі держави у формуванні місцевих бюджетів; збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій. Взаємодія між двома або більше територіальними громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування їх повноважень	Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Відповідно до законопроекту “Про префектів” Інститут перфектів передбачає здійснення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування і з’являється після набрання чинності змінами до Конституції щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій.

Побудовано за даними [4-11]

Висновки. Таким чином, для визначення пріоритетів удосконалення правового статусу депутата місцевої ради в Україні в контексті реформи децентралізації доцільно враховувати результати порівняльної характеристики органів місцевого самоврядування (статусу депутата місцевої ради в державах-членах ЄС). Серед проблемних питань, що наразі потребують вирішення в Україні і стосуються удосконалення правового статусу депутата місцевої ради: наявність політизації діяльності депутатів місцевої ради та закріплення впливу на нього великих політичних партій національного масштабу; досить обмежене використання інструментів співробітництва між об'єднаними територіальними громадами; відсутність методологічних та інституційних засад оцінювання ефективності діяльності депутата місцевої ради. Для їх вирішення доцільним є з'ясування функцій та повноважень депутата місцевої ради, що стосуються забезпечення взаємозв'язку реалізації національних інтересів та інтересів громади, а також ефективності їх діяльності. Не менш важливим питання є врахування європейського досвіду окремих держав-членів ЄС, що стосується організації взаємодії депутата місцевої ради іншими територіальними громадами, органами влади, що виконують функції контролю, а також з органами державної влади стратегічного рівня щодо реалізації національних інтересів.

Література:

1. Джафаров Руслан Фикрет оглы Правовой статус депутата местного совета как предмет научных исследований. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2018. Випуск 5. С.99-103

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Набрання чинності для України 01.01.1998 р. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

3. Local government. URL: https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref751560

4. Хазанов Е.Н., Саудаханов М.В. Местное самоуправление европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французкой республики, Итальянской республики). Вестник Московского университета МВД Росии. 2017. №3. С. 158-161.

5. Lena Eisenstein. The Importance of Effective and Efficient Local Governments (2019). URL.: https://insights.diligent.com/workload-management/the-importance-of-effective-and-efficient-local-governments

6. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ. 2012. 212 с.

7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч.посіб / за заг.ред. Ю.В.Ковбасюка, М.К.Орлатого. – К.: НАДУ, 2015. – 628 с.

8. "Democracy And local government in Spain: Evolution and trends in the interpretation of local autonomy". URL: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fff19d84-8267-42f6-97d4-488dad4dfc7d.pdf

9. Жамулдинов В.Н., Комаров О.Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления. URL: https://scienceproblems.ru/osobennosti-frantsuzskoj/3.html

10. Local Government Administration in Germany. URL: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380

11. Проект Закону України "Про префектів" (неофіційний текст). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/NT1780

12. Реформа децентралізації завершиться в 2020 році проведенням восени місцевих виборів на новій територіальній основі громад. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-decentralizaciyi-zavershitsya-v-2020-roci-provedennyam-voseni-miscevih-viboriv-na-novij-teritorialnij-osnovi-gromad

13. Чому новий виборчий кодекс може зіграти злий жарт на місцевих виборах 2020. URL: https://uain.press/articles/chomu-novyj-vyborchyj-kodeks-mozhe-zigraty-zlyj-zhart-na-mistsevyh-vyborah-2020-1154975

14. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 19.02.2020 року). URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/

15. Окремі показники виконання бюджетів ОТГ за 9 місяців 2019 року. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11877?page=2

16. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF

References:

1. Dzhafarov Ruslan Fikret ogly. (2018). Pravovoj status deputata mestnogo soveta kak predmet nauchnyh issledovanij [Legal status of a deputy of a local council as a subject of scientific research]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini - Public management and administration in Ukraine,* 5, 99-103 [in Russian]

2. Yevropejs`ka xartiya miscevogo samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retreved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

3. Local government. (n.d.) *britannica.com* Retreved from https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref751560 [in English]

4. Hazanov E.N.& Saudaxanov M.V. (2017). Mestnoe samoupravlenie evropejskih gosudarstv (na primere Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoj Irlandii, Francuzkoj respubliki, Ital'janskoj respubliki) [Local self-government of European states (based on the example of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the French Republic, the Italian Republic)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rosii - Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 3, 158-161 [in Russian]

5. Lena Eisenstein. The Importance of Effective and Efficient Local Governments (2019). (n.d.) insights.diligent.com Retreved from https://insights.diligent.com/workload-management/the-importance-of-effective-and-efficient-local-governments [in English]

6. Bory`slavs`ka O.M., Zaveruxa I.B., Shkoly`k A.M. et al. (2012). *Decentralizaciya publichnoyi vlady`: dosvid yevropejs`ky`x krayin ta perspekty`vy` Ukrayiny` [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine]* Kyiv: Center for Political and Legal Reforms [in Ukrainian]

7. Kovbasyuk Yu.V., Orlaty`j M.K. (Ed.) (2015). *Administraty`vno-tery`torial`ny`j ustrij krayin Yevropejs`kogo Soyuzu [The administrative and territorial structure of the countries of the European Union*]. Kyiv: NADU [in Ukrainian]

8. "Democracy And local government in Spain: Evolution and trends in the interpretation of local autonomy". (n.d.) ecpr.eu Retreved from https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fff19d84-8267-42f6-97d4-488dad4dfc7d.pdf [in English]

9. Zhamuldinov V.N.& Komarov O.E Osobennosti francuzskoj modeli decentralizacii gosudarstvennogo upravlenija i razvitija mestnogo samoupravlenija [Features of the French model of decentralization of public administration and the development of local self-government]. *scienceproblems.ru.* Retreved from https://scienceproblems.ru/osobennosti-frantsuzskoj/3.html [in Russian]

10. Local Government Administration in Germany. *germanlawarchive.iuscomp.org*. Retreved from https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380 [in English]

11. Proekt Zakonu Ukrayiny` "Pro prefektiv" (neoficijny`j tekst) [Draft Law of Ukraine "On Prefects" (unofficial text)] *ips.ligazakon.net*. Retreved from https://ips.ligazakon.net/document/view/NT1780 [in Ukrainian]

12. Reforma decentralizaciyi zavershy`t`sya v 2020 roci provedennyam voseny` miscevy`x vy`boriv na novij tery`torial`nij osnovi gromad [Decentralization reform will be completed in 2020 by holding local elections on a new territorial basis for communities] *kmu.gov.ua.* Retreved from https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-decentralizaciyi-zavershitsya-v-2020-roci-provedennyam-voseni-miscevih-viboriv-na-novij-teritorialnij-osnovi-gromad [in Ukrainian]

13. Chomu novy`j vy`borchy`j kodeks mozhe zigraty` zly`j zhart na miscevy`x vy`borax 2020 [Why the new election code may play a bad joke in the 2020 local elections] *uain.press.* Retreved from https://uain.press/articles/chomu-novyj-vyborchyj-kodeks-mozhe-zigraty-zlyj-zhart-na-mistsevyh-vyborah-2020-1154975 [in Ukrainian]

14. Reyestr dogovoriv pro spivrobitny`cztvo tery`torial`ny`x gromad (stanom na 19.02.2020 roku) [Register of agreements on cooperation of territorial communities (as of 02/19/2020)] minregion.gov.ua. Retreved from http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/ [in Ukrainian]

15. Okremi pokazny`ky` vy`konannya byudzhetiv OTG za 9 misyaciv 2019 roku [Separate indicators of the implementation of the budgets for the 9 months 2019] *decentralization.gov.ua.* Retreved from https://decentralization.gov.ua/news/11877?page=2 [in Ukrainian]

16. Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya ocinyuvannya rezul`tativ sluzhbovoyi diyal`nosti derzhavny`x sluzhbovciv: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` [On Approving the Procedure for Evaluating the Performance of Civil Servants: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (2017, August 23). *zakon.rada.gov.ua.* Retreved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF [in Ukrainian]

УДК 35.08

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-135-148

Дурман Микола Олександрович, кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, 73008, м. Херсон, Бериславське Шосе, 24, 3-ій корпус, e-mail: mykola.durman@gmail.com, тел.: +380503150373, https//orcid.org/0000-0002-3775-205X

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНИЙ» ТА «ПУБЛІЧНИЙ» У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ: АКТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ

Анотація. В статті розглядаються проблеми актуалізації понятійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики. Вказується, що діюча законодавчо-нормативна база надає широкі права у формуванні та реалізації державної регуляторної політики як органам державної влади та органам місцевого самоврядування різних рівнів (органам публічного управління), так і суб'єктам підприємницької діяльності, їх об'єднанням, науковим установам. Для виконання цими органами своїх повноважень необхідно мати відповідні механізми, інструменти, методи та заходи, а також процедури їх використання.

Для формування ефективної регуляторної політики слід також мати відповідний термінологічний апарат, який би дозволяв чітко визначати задіяних у ці процеси акторів. Проведено аналіз понять «механізми державного управління» та «механізми державного регулювання», у ході якого визначено, що регулювання є функцією управління. Особливої уваги приділено вивченню співвідношення понять «державний» та «публічний» у сфері регуляторної політики.

Зазначається, що за сучасних умов політику формують не тільки державні органи та їх інституції, але й громадянське суспільство або бізнес-структури чи їх об'єднання. Тому із залученням до процесу формування державних політик суспільних інституцій ці політики перетворюються на публічні. При цьому держава встановлює загальні правила формування політик. Сформульовано авторські визначення нових термінів, що відносяться до сфери регуляторної політики: публічна регуляторна політика, суб'єкт публічної регуляторної політики, об'єкт публічної регуляторної політики.

Долучення горизонтальних зв'язків у структурі публічної регуляторної політики (горизонтальна складова процесу її формування та реалізації) означає

залучення не лише акторів з певної сфери регулювання або рівня управління, але й інституцій з-поза прямої вертикалі управління.

Таким чином, до публічної регуляторної політики можуть відноситися не тільки рішення, якими регулюються господарські відносини, але й рішення, що напряму чи опосередковано впливають на соціально-економічні відносини. Таке тлумачення дозволяє публічній регуляторній політиці бути повноцінною складовою державної політики в цілому і забезпечувати стабільне зростання соціальних та економічних стандартів, зменшення соціальної напруженості у суспільстві, забезпечення справедливого розподілу суспільних благ тощо.

Ключові слова: механізми державного управління, механізми державного регулювання, державна регуляторна політика, публічна регуляторна політика, суб'єкти публічної регуляторної політики, об'єкти публічної регуляторної політики.

Durman Mykola Oleksandrovych, Candidate of Technical Sciences, Docent, Honored Worker of Education of Ukraine, Associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Kherson National Technical University, 73008, Kherson, Beryslavske Shose, 24, 3rd building, e-mail: mykola.durman@gmail.com, tel.: +380503150373, https//orcid.org/*0000-0002-3775-205X*

RELATIONSHIPS OF THE CONCEPT OF "STATE" AND "PUBLIC" IN THE FIELD OF REGULATORY POLICY: ACTUALIZATION THE TERMINOLOGY

Abstract. The article deals with the problems of actualization of the conceptual and terminological apparatus in the sphere of state regulatory policy. It is stated that the legislative and regulatory framework gives broad rights in the formation and implementation of state regulatory policy to both state authorities and local self-government bodies at different levels (public administration bodies), as well as to business entities, their associations, and scientific institutions.

To form an effective regulatory policy should also have an appropriate terminology, which would allow to clearly identify the processes and involved in these actors. The analysis of the concepts of "mechanisms of public administration" and "mechanisms of state regulation" was carried out, in which it was determined that regulation is a function of government. Particular attention is paid to the study of the relation between the concepts of "state" and "public" in the field of regulatory policy.

It is noted that under current conditions, policy is formed not only by government bodies and their institutions, but also by civil society or business structures or their associations. Therefore, with the involvement of public institutions in the process of forming public policies, these policies are transformed into public ones. In doing so, the state establishes general rules for policy making. The author's

definitions of new terms pertaining to the sphere of regulatory policy are formulated: public regulatory policy, subject of public regulatory policy, object of public regulatory policy.

The involvement of horizontal links in the structure of public regulatory policy (the horizontal component of the process of its formation and implementation) means involving not only actors in a particular sphere of regulation or level of government, but also institutions from outside the direct vertical of governance.

Thus, the public regulatory policies may include not only the decisions governing economic relations, but also solutions that directly or indirectly affect the social and economic relations. This interpretation allows public regulatory policy to be a full-fledged component of state policy as a whole and to ensure a steady increase in social and economic standards, reduce social tensions in society, ensure a fair distribution of public goods, etc.

Keywords: mechanisms of public administration, mechanisms of state regulation, state regulatory policy, public regulatory policy, subjects of public regulatory policy, objects of public regulatory policy.

Постановка проблеми. Поряд із процесами формування інституційного забезпечення, тобто створення системи установ та організацій, призначенням яких є діяльність з формування та реалізації на практиці державної регуляторної політики, відбуваються процеси становлення її нормативно-правової бази. З моменту ухвалення базового профільного Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1] (далі – Закон), який визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, в Україні діє відповідна термінологічна база, проте пройшло досить багато часу, змінилися умови функціонування соціально-економічної системи України і деякі терміни потребують уточнення або нової редакції.

В своїх дослідженнях автор вже звертався до проблеми актуалізації понятійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики [2], а також до питань становлення механізмів державного управління в сфері державної регуляторної політики [3]. Проте поза зоною уваги залишалася оцінка співвідношення понять «державний» та «публічний» у сфері регуляторної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діюча законодавчо-нормативна база надає широкі права у формуванні та реалізації державної регуляторної політики як органам державної влади та органам місцевого самоврядування різних рівнів (органам публічного управління), так і суб'єктам підприємницької діяльності, їх об'єднанням, науковим установам. Певні повноваження мають консультативно-дорадчі органи, що створюються при

органах публічного управління для захисту інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

Для виконання цими органами своїх повноважень необхідно мати відповідні механізми, інструменти, методи та заходи, а також процедури їх використання. Це стосується і такої сфери державного управління як регуляторна політика. Власне, принципи формування регуляторної політики на різних рівнях управління і прийняття відповідних управлінських рішень викликає значний інтерес науковців та практиків. Питаннями формування політик управління різними галузями, прийняття управлінських рішень, в тому числі й у сфері регуляторної політики, займалася ціла низка авторів. Так, наприклад, В. Бакуменко розглядає теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень, В. Тертичка – загальні питання формування державної політики, І. Колупаєва вивчає сутність та механізми регуляторної політики держави, М.А. Погрібняк – основні засади регуляторного втручання в економіку, В. Ляшенко – удосконалення бізнес-середовища засобами регуляторної політики тощо.

Мета статті. Метою статті є аналіз співвідношення понять «державний» і «публічний» у сфері регуляторної політики та актуалізація відповідного понятійно-термінологічного апарату.

Виклад основного матеріалу. Держава для реалізації економічної політики та втілення в життя задекларованих реформ може застосовувати різноманітні засоби і механізми регуляторної діяльності.

З метою коректного визначення та уточнення поняття «механізм регуляторної політики», проаналізуємо сутність не тільки цього поняття, але й дефініцій «механізм державного регулювання» та «механізм державного управління».

Слід зазначити, що більшість учених не встановлюють чіткі межи між категоріями «управління» та «регулювання», через що не повністю розкривається сутність конкретного підходу до визначення.

У науковій літературі терміни «механізм управління» та «механізм регулювання» є досить широко вживаними, однак їх зміст і структуру науковці і практики трактують по-різному.

Науковець В. П. Приходько надає такі значення цих термінів [4]:

Механізм державного управління – це система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Механізм державного регулювання – це сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може

бути зіставлений з індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи.

Досить глибоко досліджував зміст і структуру механізму державного управління О. Бойко-Бойчук. Науковцю вдалося визначити всю сукупність ознак механізму як системи, серед яких виокремлено стимули, засоби, важелі, а також формування нових інститутів, організаційних структур тощо [5]. Це дозволило авторові шляхом їх узагальнення структурувати змістовну і формотворні складові загальної моделі механізму, які можна використовувати під час обґрунтування механізму державного регулювання економіки.

О. Бойко-Бойчук погоджується з думкою О. Радченка в тому, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у держави, водночас кожна функція державного управління потребує існування відповідного механізму її реалізації [6].

Погоджуючись з науковцями щодо функціонування механізму державного управління як системи у дії, ми не погоджуємося з О. Бойко-Бойчуком та О. Радченком щодо необхідності створення для кожної функції державного управління відповідного (окремого) їй механізму державного управління. Краще говорити про те, що кожній функції державного управління повинен відповідати свій набір механізмів державного управління з врахуванням особливостей управління відповідною сферою чи галуззю.

Таким чином, можна обґрунтовано стверджувати про потребу утворення ефективного набору механізмів для здійснення такої функції державного управління як державне регулювання. При цьому правомірне застосування напрацьованих у сфері державного управління теоретико-методологічних підходів для створення такого набору.

У сучасній науковій літературі дефініція «державне регулювання» розглядається досить широко і в загальному розумінні означає цілеспрямований вплив держави на об’єкти і процеси шляхом встановлення правил поведінки з метою досягнення стабільного економічного розвитку або змін у потрібному для суспільства напрямку.

М. Латинін констатує, що державне регулювання полягає у встановленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригуванні залежно від умов, які змінюються [7].

І. Колупаєва визначає державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства як систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, що здійснюються державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до змінних умов [8].

Так, Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко вважають, що державне регулювання в умовах ринкової економіки – це вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики в умовах ринкової економіки [9].

На думку В. Бодрова, державне (урядове) регулювання економіки – комплекс заходів, інструментів, методів і механізмів координації економічних відносин у суспільстві, суб'єктом якої є держава та її інститути з притаманним їм важелями цілеспрямованого впливу на перебіг господарських процесів [10].

Нам ближче думка М. Латиніна, оскільки за сучасних умов політику формують не тільки державні органи та їх інституції, але вплив на процеси цього формування має також і громадянське суспільство або бізнес-структури чи їх об'єднання. Тому із залученням до процесу формування державних політик суспільних інституцій ці політики перетворюються на публічні. При цьому держава встановлює загальні правила формування політик. Розглянемо ж тепер взаємозалежність державного і публічного при формуванні державних політик управління різними сферами.

В. Тертичка у своїй книзі «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» [11] проводить розгляд термінів «публічна» або «суспільна» політика та «державна політика», і, погоджуючись, що це протиставлення – наслідок не лише філологічних непорозумінь, все ж наполягає на вживанні словосполучення «державна політика». Основним аргументом у полеміці він використовує вирішальну роль держави у формуванні, затвердженні та впровадженні управлінських рішень (політик). Варто зазначити, що така позиція характерна для більшості представників науки про державне управління.

З іншого боку, Вейн Парсонс [12] розмірковує про відмінності між «публічним» і «приватним». Віддаючи належне «урядові» (тобто, системі державного управління) як головному акторові у виробленні та здійсненні політики, Парсонс усе ж остерігається вживати термін «State Policy» – у буквальному перекладі «державна» політика. Слід пам'ятати про відмінності між організацією управління суспільним життям в країнах розвиненої демократії, де державне управління значною мірою залежить від суспільної думки, та патерналістським характером діяльності державної влади в посттоталітарних країнах. Інший виняток – «суспільне право», яке у нас підміняють поняттям «державний закон» [13].

Також у умовах, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада, внаслідок впливу і постійного контролю з боку структур громадянського суспільства, перетворюється фактично на державне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства [14]. В цьому випадку можна говорити про «публічну владу» як поєднання державного управління і громадського самоврядування. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, ніж, як визначає Томас Дай, «те, що уряди вирішують робити або не робити» [15], тому що в цьому випадку її формування, а, тим більше, реалізація здійснюється не стільки державою, скільки всім публічним сектором (публічними акторами) – державними установами, органами місцевого самоврядування, бізнесом, неурядовими

організаціями тощо) для вирішення проблем і задоволення потреб суспільства та його окремих груп (публіки).

Ще однією перевагою використання терміну «публічна політика» є можливість задіяння в процесах формування та реалізації такої політики інструментів та методів, які притаманні тільки громадським інституціям – наприклад, саморегулювання бізнесу або добровільне об'єднання суб'єктів господарювання в більш крупні структури (спілки, асоціації, об'єднання) [16] для отримання додаткових суспільних благ або прибутку (кооперація).

Проте певні автори трактують регуляторну політику не тільки з економічних позицій, але й з позицій справедливості чи рівності [17] або встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [18]. Крім того, існують уточнюючі визначення стосовно того, що до державної регуляторної політики слід відносити також регуляторну політику, яку проводять органи місцевого самоврядування [19].

У «вузькому» тлумаченні державна регуляторна політика буде збігатися з нормами, виписаними в Законі, а от у «широкому» її слід розуміти як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання адміністративних, господарських та інших типів відносин, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами, недопущення прийняття недоцільних та неефективних управлінських рішень.

Таким чином, до публічної регуляторної політики будуть відноситися не тільки рішення, якими регулюються господарські відносини, але й рішення, що напряму чи опосередковано впливають на соціально-економічні відносини. Таке тлумачення дозволяє публічній регуляторній політиці бути повноцінною складовою державної політики в цілому і забезпечувати стабільне зростання соціальних та економічних стандартів, зменшення соціальної напруженості у суспільстві, забезпечення справедливого розподілу суспільних благ тощо.

Проте, зважаючи на вище викладене, вважаємо, що вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш загальним та правильним по відношенню до формування та реалізації регуляторної політики. Взявши ці твердження за основу, можна сформувати взаємозв'язок між державною та публічною регуляторною політикою (рис. 1):

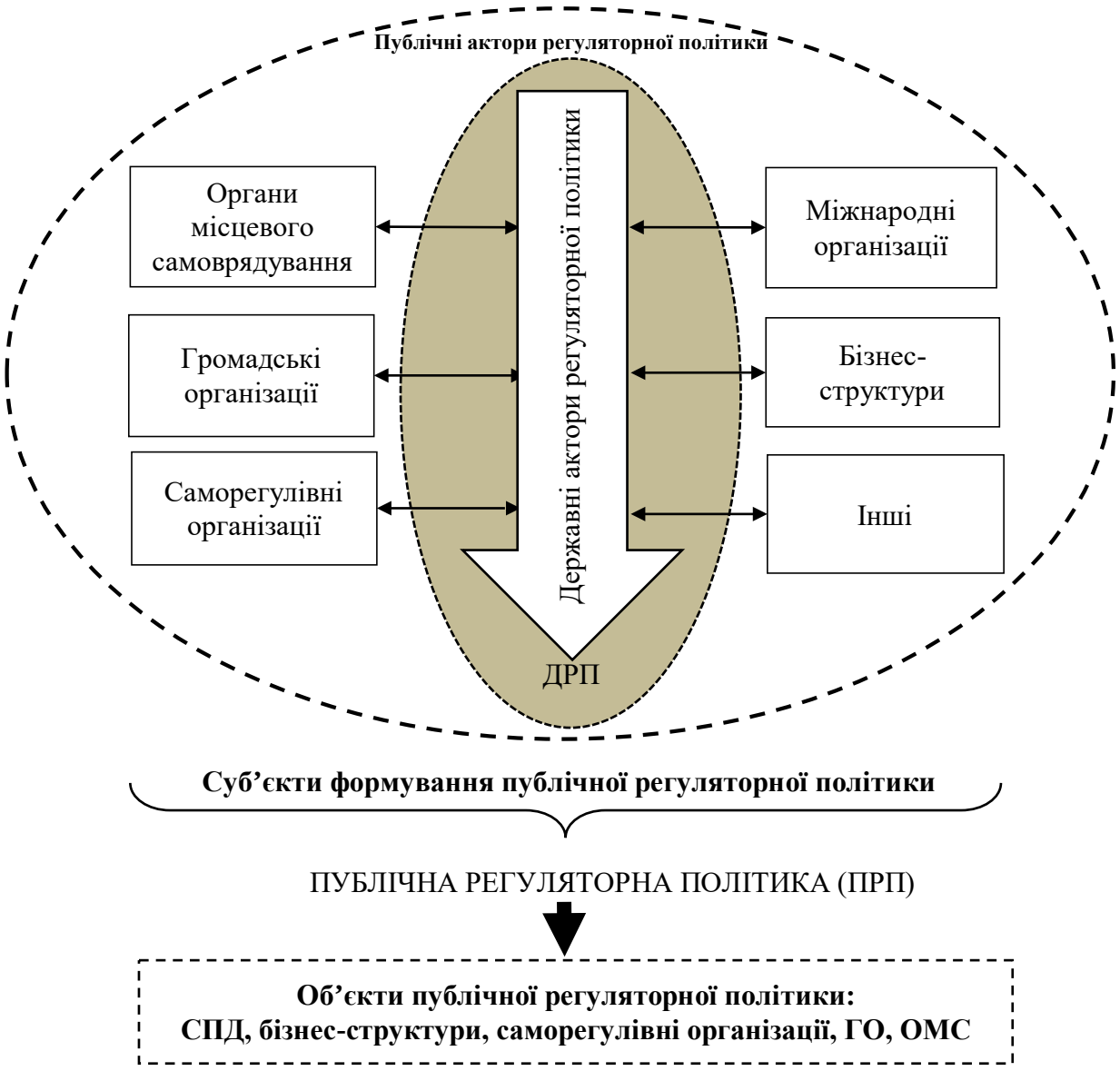


Рис.1. Взаємозв'язок публічних та державних акторів у процесі формування публічної регуляторної політики

Як бачимо з рисунку, державна регуляторна політика формується тільки державними акторами (регуляторними органами, суб'єктами формування державної регуляторної політики). При цьому, виходячи з того ж таки Закону, регуляторними органами є і органи місцевого самоврядування, і саморегулівні організації, які не є органами державної влади. При цьому вони можуть виступати як публічні органи влади, оскільки виконують певні владні функції, в тому числі й делеговані, від імені держави.

Якщо ж у цю схему додати публічних акторів (ними можуть виступати суб'єкти підприємницької діяльності, саморегулівні організації, громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо) і надати їм право впливати на формування та реалізацію регуляторної політики, то вони вже будуть

виступати суб'єктами формування публічної регуляторної політики (ПРП), яка у цьому розумінні буде мати набагато ширше трактування та можливості використання. Наприклад, у цьому випадку, знімається конфлікт у трактуваннях, а публічні актори формування ПРП можуть виступати і суб'єктами, і об'єктами ПРП в залежності від того, які сфери регулюються та на яких рівнях відбувається це регулювання.

Долучення горизонтальних зв'язків у структурі ПРП (горизонтальна складова процесу її формування та реалізації) означає залучення не лише акторів з певної сфери регулювання або рівня управління, але й інституції з-поза прямої вертикалі управління. Як видно з наведеної схеми, по горизонталі відбувається взаємодія акторів (інституцій) вертикалі регулювання з акторами (інституціями) інших адміністративних систем (наприклад, з іншими міністерствами), з недержавними акторами – бізнес-структурами, саморегулівними організаціями бізнесу, громадськими організаціями, міжнародними структурами тощо.

Також уведення публічності в державну регуляторну політику і її перетворення на публічну регуляторну політику має свої переваги. Розглянемо ці переваги у співвідношенні з принципами регуляторної політики, а саме:

1.***Прозорість:*** обмеження участі акторів публічної сфери під час формування ПРП та розробки регуляторних рішень призводить до фільтрації (відбраковки) інформації, яка на думку регуляторних органів не потрібна у цьому процесі. Це може відбуватися з декількох причин, як об'єктивних (відсутніх ресурсів на збір повної інформації), так і суб'єктивних (необхідність підвищення іміджу регулятора через приховування негативних тенденцій, відсутність чіткого бачення кінцевої мети регуляторної політики та інструментів досягнення цієї мети, небажання витрачати ресурси тощо). При цьому однозначно обмежується коло можливих альтернатив напрямків формування та реалізації регуляторної політики, внаслідок чого можливі втрати результативності, ефективності чи дієвості заходів політики.

2.***Неперервність (циклічність):*** процеси формування та реалізації будь-якої публічної політики мають початок, але не мають кінця. Вони можуть бути циклічними або ланцюговими. При цьому циклічність, в більшості випадків, проявляється саме у вигляді повторюваності процедури розробки нормативно-правових актів, а ланцюговість – у неперервності власне державного управління та розвитку держави. Публічні політики управління різними сферами формують загальну політику держави, а їх реалізація призводить до зміни зовнішнього та внутрішнього середовища державного управління, що вимагає продовження регулювання та коригування досягнутих результатів.

Цей процес регулювання здійснюється в рамках певної системи реалізації публічної політики, розвивається й трансформується разом з нею. Наявність тільки вертикальної структури (державні актори формування політики), і, відповідно, відсутність горизонтальної складової (публічних

акторів), призводить до прямолінійності процесів формування регуляторної політики та неврахування їх потреб – враховуються тільки бачення та потреби державних акторів. Внаслідок цього зміна політичного керівництва держави часто призводить до деформації чи навіть зміни парадигми (мети, бачення, механізмів та інструментів) регулювання. Це, в свою чергу, порушує зв'язки між рівнями управління, їх суб'єктами та об'єктами, ресурси витрачаються неефективно. Іншим негативним наслідком невключення публічних акторів у цей процес постає необхідність формування та реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання існуючої проблеми, а й на подолання наслідків попередньої політики.

3.***Ефективність реалізації:*** залучення публічних акторів передбачає залучення їх власних ресурсів (експертних, фінансових тощо) до формування та реалізації публічної регуляторної політики. Ця перевага виражається у трьох аспектах:

– залучення експертного середовища дає можливість скоротити витрати на підготовку регуляторних рішень та підвищує якість та ефективність цих рішень.

– зникає необхідність у вилученні ресурсів на здійснення регулювання у партнерів по реалізації цієї політики, що призводить до підвищення іміджу влади;

– вироблення регуляторного рішення з врахуванням інтересів усіх зацікавлених осіб та знаходження спільного консенсусу зменшує витрати на подолання супротиву від рішень, що несуть втрати для бенефіціарів.

На наш погляд, більшість нормативно-правових актів, що ухвалюються як регуляторні, мають за кінцеву мету економічну складову. Так, навіть встановлення будівельних нормативів може призводити до витрат організацій, що займаються будівельними роботами або експлуатацією будівель, проте веде до розвитку цих сфер з точки зору безпеки людей (зменшення витрат на лікування або регресних виплат, попередження смертності) або ефективності енергоспоживання.

Оскільки державне регулювання економіки включає у себе регулювання господарських відносин широким колом регуляторних органів із задіянням інших акторів, то пропонуємо розширити поняття «державна регуляторна політика» і сформулювати поняття «публічна регуляторна політика» – як «напрям формування державної економічної політики, спрямований на вдосконалення регулювання економічних та адміністративних відносин між суб'єктами та об'єктами публічної регуляторної політики через недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів і зменшення втручання суб'єктів публічної регуляторної політики у діяльність об'єктів публічної регуляторної політики, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України»

Пропонуємо також ввести нове поняття «суб'єкт публічної регуляторної політики» на замін поняття «регуляторні органи», а саме: поняття «суб'єкти публічної регуляторної політики» – як «Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До суб'єктів публічної регуляторної політики також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, саморегулівні організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці суб'єкти відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти. Ці суб'єкти формують та реалізують публічну регуляторну політику».

Також пропонуємо ввести поняття «об'єкт публічної регуляторної політики» – «суб'єкти господарської діяльності, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та посадові особи цих органів, щодо яких проводиться економічне або адміністративне регулювання (реалізується відповідна публічна регуляторна політика)».

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши деякі аспекти формування регуляторної політики, співвідношення понять «державний» та «публічний» у цій сфері, ми прийшли до висновку, що термін «державна регуляторна політика» на сьогоднішній момент не відповідає потребам економіки та управління і потребує розширення. Відповідно до цього, потребують актуалізації й інші терміни, що використовуються при формуванні та реалізації регуляторної політики в Україні.

Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 9, ст. 79

2. Дурман М.О. Удосконалення понятійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики в Україні // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69), № 5, 2019. С. 29-36. DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/06

3. Дурман М.О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2

4. Приходько В. П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2013/3.pd

5. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: https://concept.at.ua/_ld/0/34_____.pdf

6. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління. 2009. № 3. С. 64-69.

7. Латинін М.А. Державне управління стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу регіонів України / М.А. Латинін, О.В. Думенко // Державне управління: удосконалення та розвиток № 8, 2010

8. Колупаєва І. В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. [online]. [Cited 30. 06. 2019.] Available online: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325

9. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

10. Бодров В. Г. Державне управління модернізаційними процесами в економіці України [Електронний ресурс] / В. Г. Бодров // Аналітика і влада. - 2012. - № 6. - С. 126-132. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_21

11. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2002. 750 с.

12. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики. – К.: Видавництво Києво-Могилянської академії. 2006. 550 с.Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchyk_Derzhavna_polityka.pdf?sequence=1&isAllowed=y

13. Cleveland Harlan. Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership. Jossey-Bass: San Francisco. 2002. 236 p.

14. Дай, Томас Р. "Основи державної політики" : пер. з англ. Г.Є.Краснокутського. За наук. ред. З.В. Балабаєва. — Одеса: АО Бахва, 2005. — 468 с.

15. Пономарьов Л.С. Громадські об'єднання підприємців як суб'єкти регуляторної політики // Економіка та держава: Міжнар. наук.-практ. журн. – 2006. – № 6. – С. 59 – 62.

16. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. К.: МАУП, 2005. 336 с.

17. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. К.: КНЕУ. 2005. 480 с.

18. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с.

References:

1. Zakon Ukrainy "Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti" : vid 11.09.2003 № 1160-IV [Law of Ukraine "On the principles of state regulatory policy in the field of economic activity" from 11.09.2003, № 1160-IV]. (2004). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 9. Art. 79 [in Ukrainian].

2. Durman, M.O. (2019). Udoskonalennia poniatiino-terminolohichnoho aparatu u sferi derzhavnoi rehuliatornoi polityky v Ukraini [Improvement of conceptual and terminological apparatus in the sphere of state regulatory policy in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia – Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. Series: Public Administration, 30(69),* 5, 29-36. DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/06 [in Ukrainian].

3. Durman, M.O. (2019). Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy upravlinskoi diialnosti u formuvannia derzhavnoi rehuliatornoi polityky [Organizational and legal mechanisms of managerial activity in the formation of the state regulatory policy]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government, 2.* Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2 [in Ukrainian].

4. Prykhodko, V.P. (2013). Mekhanizm derzhavnoho rehuliuvannia ta upravlinnia ekonomichnoiu bezpekoiu [The mechanism of state regulation and management of economic security]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: Practice and Experience, 15, 6-9. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2013/3.pdf [in Ukrainian].

5. Boiko-Boichuk, O.V. (2008). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: uzahalnena model [Mechanisms of public administration: a generalized model]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Public Administration Theory and Practice, 1*. Retrieved from https://concept.at.ua/_ld/0/34_____.pdf [in Ukrainian].

6. Radchenko, O.V. (2009). Katehoriia «mekhanizm» u systemi derzhavnoho upravlinnia [Category "mechanism" in the system of public administration]. *Derzhava ta rehiony. Seriia: Derzhavne upravlinnia – Countries and regions. Series: Public Administration, 3*, 64-69 [in Ukrainian].

7. Latynin, M.A., Dumenko, O.V. (2010). Derzhavne upravlinnia stratehichnym rozvytkom investytsiinoho potentsialu rehioniv Ukrainy [State Administration of Strategic Development of Investment Potential of Regions of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development, 8.* Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=172 [in Ukrainian].

8. Kolupaieva, I.V. (2016). Mekhanizm rehuliatornoi polityky derzhavy: sutnist ta determinanty [Mechanism of regulatory policy of the state: essence and determinants]. *Efektyvna ekonomika – Effective Economy, 12.* Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325 [in Ukrainian].

9. Kovbasiuk, Yu.V., Bakumenko, V.D. (2011). Derzhavne upravlinnia [State Administration] *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – Encyclopedia of Public Administration.* Kyiv: NADU [in Ukrainian].

10. Bodrov, V.H. (2012). Derzhavne upravlinnia modernizatsiinymy protsesamy v ekonomitsi Ukrainy [State Management of Modernization Processes in the Economy of Ukraine]. *Analityka i vlada – Analytics and Power, 6,* 126-132. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_21 [in Ukrainian].

11. Tertychka, V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].

12. Parsons, V. (2006). *Publichna polityka: vstup do teorii i praktyky analizu polityky [Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis]*. Kyiv: Vydavnytstvo Kyievo-Mohylianskoi akademii [in Ukrainian].

13. Demianchuk, O.P. (2012). «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: variant perekhidnoho periodu [State Policy and Public Policy: Transition Option]. *Naukovi zapysky. Tom 181. Politychni nauky – Scientific notes. Volume 18. Political Science, 169,* 63-67. Retrieved from http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchyk_Derzhavna_polityka.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].

14. Cleveland, H. (2002). *Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership*. Jossey-Bass: San Francisco [in Ukrainian].

15. Dai, T. R. (2005). *Osnovy derzhavnoi polityky [Fundamentals of State Policy]*. Z.V. Balabaiev (Eds.). (H.Ye.Krasnokutskyi, Trans). Odesa: AO Bakhva [in Ukrainian].

16. Ponomarov, L.S. (2006). Hromadski obiednannia pidpryiemtsiv yak subiekty rehuliatornoi polityky [Public associations of entrepreneurs as subjects of regulatory policy]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State: International. Research Practice, 6,* 59-62 [in Ukrainian].

17. Yuldashev, O.Kh. (2005). *Problemy vdoskonalennia derzhavnoi rehuliatornoi polityky v Ukraini [Problems of improvement of the state regulatory policy in Ukraine]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

18. Obolenskyi, O.Yu. (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: Slovnyk-dovidnyk [Public administration and public service: Dictionary-directory]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

19. Pohribniak, M.A. (2008). Mekhanizm derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti [The mechanism of state regulatory policy in the field of economic activity]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Klasych. pryvat. un-t. Zaporizhzhia [in Ukrainian].

УДК 338:351.72

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-149-159

Заблоцька Аліна Вікторівна, аспірантка, Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, 02000, Україна, тел.: (044)-481-2155, e-mail: ana.zablotska@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-2299-8655

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ РИЗИКИ У ПИТАННІ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Анотація. Питання децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад нині є чи не найбільш обговорюваними як у засобах масової інформації, так і в середовищі науковців та практиків. У процесі реалізації реформи об'єднані територіальні громади отримали нові повноваження, але разом з ними і старі, роками не вирішені проблеми. Здебільшого небажання брати на себе відповідальність та зневіра в успішній реалізації реформ гальмують процеси децентралізації, викликають несприйняття як з боку «старої» влади, так і з боку населення. Проблемами є й прогалини у законодавчому забезпеченні вирішення низки нагальних питань, відсутність управлінського досвіду як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Отже, реформування часто відбувається на основі «спроб і помилок». Створення об'єднаних територіальних громад має започаткувати нову парадигму в управлінні не лише на місцевому рівні, але й у державі загалом, що у кінцевому підсумку має стати підґрунтям для відчутного поліпшення якості життя населення. У статті розглянуто теоретичні засади децентралізації в Україні та децентралізації в освіті зокрема, нормативно-правову базу впровадження головної реформи останніх років. Визначено концептуальні засади реформування в освіті та державної освітньої політики, основу демократизації управління закладами освіти. Надано оцінку проміжним результатам й успішності впровадження реформи за кількісними (кількість утворених громад) та якісними (фінансова спроможність громад) показниками. Проаналізовано узгодженість запровадження законодавства щодо створення спроможних об'єднаних громад та мережі опорних закладів освіти. Здійснено підрахунок фінансової спроможності ОТГ для утримання й розвитку освітньої сфери, а також співставлення запланованого фінансування сфери освіти в обласному та державному бюджетах. Розглянуто критичні ситуації, які уже виникали в процесі децентралізації освіти, а також їх причини та наслідки. Окреслено ризики децентралізації у процесі диверсифікації фінансування чи розбудови фінансової спроможності закладів освіти в ОТГ.

Ключові слова: децентралізація, освітня політика, заклади освіти, реформа, рейтингування освіти, фінансова спроможність, бюджети.

Zablotska Alina Viktorivna, postgraduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, st. Ezhena Pot′ye, 20, 02000, Ukraine, tel.: (044)-481-2155, e-mail: ana.zablotska@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-2299-8655

DECENTRALIZATION RISKS FOR THE FINANCING OF EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE

Abstract. The issue of decentralization of power and the creation of united territorial communities are nowadays the most talked about in the media as well as among scholars and practitioners. In the course of the reform implementation, the united territorial communities were given new powers, but with them, the old, old years had not been resolved. For the most part, the reluctance to take responsibility and the disillusionment with the successful implementation of reforms hinder the processes of decentralization and cause rejection both by the "old" authorities and by the population. Problems are gaps in the legislative support to address a number of urgent issues, lack of management experience at both local and national levels. Thus, reform is often based on trial and error. The creation of united territorial communities should launch a new paradigm in governance not only at the local level, but also in the state as a whole, which should ultimately be the basis for a tangible improvement in the quality of life of the population. The article discusses the theoretical principles of decentralization in Ukraine and decentralization in education, in particular, the legal framework for the implementation of major reform in recent years. The conceptual bases of reformation in education and state educational policy, the basis of democratization of management of educational establishments are defined. The interim results and the success of the implementation of the reform were evaluated by quantitative (number of communities formed) and qualitative (financial capacity of communities) indicators. The coherence of the implementation of the legislation on creation of able united communities and a network of educational support institutions is analyzed. The financial capacity of the united territorial communities for the maintenance and development of the educational sphere has been calculated, as well as the comparison of the planned financing of the education sector in the regional and state budgets. Critical situations that have already arisen in the process of decentralization of education, as well as their causes and consequences are considered. The risks of decentralization in the process of diversification of financing or capacity building of educational institutions in the united communities are outlined.

Keywords: decentralization, educational policy, educational institutions, reform, education rating, financial capacity, budgets.

Постановка проблеми. З 2014 року в Україні розпочався процес децентралізації. Ухваливши Концепцію реформування місцевого самоврядування, Уряд започаткував низку реформ, які забезпечують загалом передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей - органам місцевого самоврядування. В тому числі реформа адміністративна, фінансова та освітня.

Конституційні засади місцевого самоврядування знайшли відображення у законодавчо-правових актах, зокрема: в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (2014, № 34, ст.1167) визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Співробітництво ґрунтується на принципах: законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості та відкритості, рівноправності учасників, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати (стаття 2 цього закону). У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України 2014 р. № 333-р., Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015, № 13, ст.90) визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015, № 13, ст.91) регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад із дотриманням принципів конституційності та законності, добровільності, економічної ефективності, державної підтримки, повсюдності місцевого самоврядування тощо [1].

Концептуальними засадами реформування в освіті та державної освітньої політики в умовах децентралізації слугують Закон України «Про освіту» (2017 № 2145-VIII), що «регулює суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти»; Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року та іншими нормативно-правовими актами, в яких пріоритетним завданням визначено демократизацію, децентралізацію управління освітою, перехід до децентралізованої державно-громадської моделі управління в сфері освіти [2].

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад. В основу цієї політики закладено

положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

У межах політичної демократизації та децентралізації влади в Україні відбувається децентралізація управління освітою шляхом переходу від централізованого управління мережею дошкільних і шкільних закладів освіти та передачі відповідальності за них місцевим органам громадського самоврядування; активного створення об'єднаннях територіальних громад (ОТГ), освітніх округів та опорних закладів освіти для рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, раціонального і ефективного використання ресурсів.

Метою статті є децентралізації під час освітньої реформи є зміна підходу до фінансування освіти: в результаті реформи розподіл коштів відбувається не на навчальний заклад, а в розрахунку на кожного учня. Крім цього, децентралізація цього сектору прагне до забезпечення однакового доступу до якісної середньої освіти усіх жителів України в будь-якому куточку, як в маленькому селі, так і в місті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування публічного управління та децентралізації влади, формування соціальної політики держави є предметом розгляду багатьох як вітчизняних учених (О. Батанов, О. М. Безпалько [3], М. І. Грицяк, М. Долішній, І. Коліушко, О. Копиленко, В. Кравченко, А. Лелеченко, С. Максименко, В. Мархлєвскі [4], Н. Нижник, І. Пахомов, Н. Плахотнюк, О. Прієшкіна, С. Романюк, М. Харитончук та ін.), так і зарубіжних (М. Войцех [5], О. Гуменна [6], Я. Герчинський, М. Кітінг, С. Ліпсет, В. Мархлевскі М. Портер, В. Роккан, П. Сегварі, Е. Томпсон та ін.).

Особливості реформування освіти, в т.ч. процеси децентралізації в управлінні освіті є предметом наукових досліджень таких вітчизняних учених, як Л. Гаєвська, Л. Калініна [7], Т. Лукіна, Л. Паращенко, І. Семнець-Орлова, М. Топузов, Р. Шиян [8] та ін. Децентралізація управління освітою є одним із механізмів реформування системи загальної середньої освіти й упорядкування освітньої мережі в країні. В наукових працях розкриті різні аспекти організаційно-правових засад децентралізації влади в освіті. Водночас ще бракує наукових досліджень особливостей формування освітніх мереж в об'єднаних територіальних громадах та управління ними в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Процеси децентралізації в Україні сприяли розвитку місцевого самоврядування та позитивній тенденції створення об'єднаних територіальних громад із центрами у містах обласного значення упродовж 2016-2019 рр. За 9 місяців 2016 року було створено159 ОТГ, кількість яких у березні 2017 року становила 413, а станом на початок 2019 року зросла до 878 ОТГ. «До складу цих об'єднаних територіальних громад увійшли 4018 колишніх місцевих рад. 9 млн. людей проживають в ОТГ. Такі

темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими» [9].

Проте запровадження законодавства щодо створення спроможних об'єднаних громад та мережі опорних закладів освіти ґрунтуються на різних принципах та абсолютно неузгоджені адміністративно. Добра ціль часто нівелюється за відсутності досконалого законодавства та ефективного управління. Адже, наприклад, опорна школа (продукт одного закону), що потребує сталого фінансування та постійної організаційної підтримки, знаходиться у дотаційній об'єднаній територіальній громаді (продукт іншого закону тої ж концепції), не може розвиватися і досягати поставленої амбітної мети [10].

Незважаючи на успішні приклади передачі повноважень, процес децентралізації та передачі повноважень на місця рухається доволі повільно. Станом на 10 травня 2018 року, в Україні було створено 731 ОТГ. Усього буде створено понад 1200 ОТГ, хоча точна кількість наразі невідома - це залежить від місцевих жителів та місцевої влади, проте майже 50% території України все ще вільне від ОТГ [9] Але є й унікальні успішні практичні приклади громад, де завдяки вдалому менеджменту змогли вдало поєднати результати реформ у різних сферах децентралізаційної політики.

23 січня 2019 року було започатковано новий етап реформи децентралізації, ініційований Кабінетом Міністрів України (Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» №77-р), який передбачає закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії. Відповідно до нового етапу реформи децентралізації, передбачається формування 100 спроможних районів та 1600-1800 спроможних громад, наслідком чого стане закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування; формування ефективної системи управління; упорядкування системи державного контролю.

Звертаючи увагу на фінансові показники, які визначені у Законі України «Про державний бюджет України на 2020 рік» [11], а особливо Додаток №5, можемо зробити очевидні висновки. У бюджеті 2020 року всього 1442 об'єкти прямих міжбюджетних відносин (прямі міжбюджетні трансферти). 859 з цих об'єктів – це уже створені об'єднані громади. Лише 234 об'єкти, вказані в бюджеті, мають реверсну дотацію і є фінансово спроможними, і це лише 27% із загального переліку.

Якщо переглянемо ОТГ Київської області, яка вважається найбагатшою, найприбутковішою та найефективнішою, то ситуація викликатиме стурбування. За підрахунками виходить, що 20 затверджених об'єднаних

громад Київської області, які вже включені у державний бюджет країни 2020 року для прямих міжбюджетних відносин, усі 100% дотаційні. А обласна адміністрація рахує спроможність громад по рівню ПДФО, не враховуючи, що витрати на утримання інфраструктури (садочки, школи, лікарні тощо) та побудови нових об'єктів абсолютно не під силу цим громадам. Тобто вони неспроможні фінансово до самостійного розвитку.

Зважаючи на це, можемо припустити, що усі 39 опорних заклади освіти (з філіями) Київської області у 100% випадків знаходяться в дотаційних громадах. Це означає, що в громад навіть не достатньо коштів на заробітні плати (садочки, центри розвитку) та оплату комунальних послуг в освітніх закладах. А за середніми статистичними даними, фінансування усієї мережі закладів освіти однієї громади відбувається на сьогодні за пропорцією: 50% - субвенція, 50% - місцеві бюджети (садочки, комунальні платежі, доплати до зарплат в школах). Питання чи буде громада ставити в пріоритет розвиток освіти, доплати педагогам та закупівлю шкільних автобусів, замість будівництва доріг й створенню благоустрою в населених пунктах – залишається відкритим [12-15].

Політика Уряду та загалом реформа децентралізації спрямована на те, щоб утворені об'єднані громади самостійно за рахунок місцевих податків та зборів, а також інвестиційних проектів, могли утримувати себе і розвивати свою інфраструктуру. За реформою щороку субвенції планують урізатися. Розглянемо, що потребує передбачено до фінансування освіти у 2020 році згідно затвердженого бюджету.

Також Уряд визначив пріоритетні напрямки (проблеми) для фінансування, що має значно збільшити якість освітніх послуг на місцях [16-17]:

- неможливість в малокомплектних школах організувати якісний освітній процес;
- проблема з дорогами;
- фінансові витрати на утримання малокомплектних шкіл;
- застаріла матеріально-технічна база шкіл.

Окремо було розглянуто пріоритети фінансування для розвитку дошкілля, і вони є дуже значними й затратними:

- відкриття новобудов;
- відкриття додаткових груп;
- реконструкція;
- створення дошкільних відділень у закладах освіти;
- відкриття приватних ЗДО;
- відновлення ЗДО, що використовувалися не за призначенням;
- ЗДО у пристосованих приміщеннях;
- групи короткотривалого перебування;
- прогулянкові групи;
- групи вихідного дня.

В Україні вже створено 806 опорних шкіл. Коштів, які передбачені Урядом для покращення ситуації в школах, вистачить здебільшого лише на ці опорні заклади. Інші 16000 шкіл – залишаються фактично на звичайній субвенції з розрахунком на підтримку спроможної громади. Це легко обраховується із таких даних:

- 3,5 млрд. грн. – «Спроможна школа для кращих результатів»;
- 1,4 млрд. грн. – Нова українська школа;
- 801 млн. 624,0 тис. грн. – STEM-лабораторії;
- 600 млн. грн. – придбання шкільних автобусів;
- 400 млн. грн. – обладнання для їдалень;
- 55 млн. 335,4 тис. грн. – програма «Гідність дитини»;
- 44 млн. 272,0 тис. грн. – обладнання для спеціальних шкіл;
- 504,5 млн. грн.. – субвенція на інклюзію;
- 259 млн. грн. – кошти на НПЦ.

Розглянемо бюджет Київської області в розрізі освіти на 2019 та 2020 роки. У 2019 році на освіту було виділено 783 млн. грн., у 2020 трохи більше – 862 млн. грн. Проте чи покривають ці 80 млн. усі фінансово неспроможні громади – викликає сумніви. Для порівняння, місто Ірпінь на освіту місцевих закладів у 2019 році витратив 60 млн. грн. з міського бюджету, і цього було не достатньо для відчутного покращення освітніх умов у місті. З цього робимо припущення, що 80 млн. грн. на область є абсолютно недостатніми [18-19].

У питанні фінансування закладів освіти в ОТГ, основною територією яких є села, є багато ризиків. Ці ризики накладаються на ті додаткові потреби у підтримці шкіл невеликих населених пунктах, що демонструють і без того низьку якість і результативність надання освітніх послуг. Цю проблему беззаперечно висвітлюють результати зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників шкіл упродовж останніх років [20].

Також варто згадати складну ситуацію, яка склалася з 2016 року. Згідно рішення Уряду у рамках децентралізації навчальні плани, вказівки щодо набору студентів, а також інші накази-рекомендації надходили до професійно-технічних училищ з Києва, а кошти на життєзабезпечення закладів профтехосвіти мали виділятися з місцевих бюджетів. Проблеми і досі спостерігаються з систематичними невиплатами заробітних плат викладачам, величезні борги за комунальні послуги, суттєве зниження надання освітніх послуг у цих закладах.

Наприклад, Житомирська міська рада в тій ситуації мусила замислитися над тим, де ж віднайти для потреб десяти ПТУ, які навчають учнів у обласному центрі, щонайменше 80 мільйонів гривень. У Бердичеві для потреб трьох ПТУ міський бюджет повинен був передбачити щонайменше 22 мільйони гривень на рік. У Малині, Коростені та Новограді-Волинському ситуація такою складною не видавалася (у кожному з цих міст розміщено по одному ПТУ),

однак і можливості їхніх місцевих бюджетів сьогодні не можна назвати занадто потужними. Ці ж самі проблеми не оминули майже кожне більш-менш велике місто в усіх областях України. Міст, які можуть собі дозволити профінансувати ПТУ, не багато. Тому Уряд розглянув можливість у 2022 році повернути фінансування ПТУ на обласні бюджети [21].

Ми знаємо, що завдяки щоденному спілкуванню з місцевою спільнотою працівники школи розуміють специфічні потреби і зацікавлення учнів, тож здатні вибрати такі методи навчання, які найкраще їм підходять. Автономні школи будуть також здатні найоптимальніше використовувати свої специфічні ресурси, зокрема, унікальні навики окремих вчителів. Проте автономію в сучасних умовах потрібно впроваджувати обережно й зважено, і головним чином – саме у фінансовій сфері.

Висновки. Для системи загальної середньої освіти в Україні децентралізація - це шанс порвати із комуністичним минулим, підвищити ефективність використання коштів та загалом можливість їх автономно залучати кошти для свого розвитку. І, оскільки успішність реформи можлива лише за умови, коли всі гравці є сильними, то важливим є фактор побудови сильного і незалежного місцевого самоврядування. А в умовах слабкої фінансової спроможності, яку ми спостерігаємо на сьогодні в новоутворених ОТГ, виникає багато ризиків розвитку якості освіти в ОТГ. Відтак, державне управління в сфері освіти та освітня політика загалом, мають фокусуватися на тому, що, по-перше, процес переводу закладів освіти на фінансування з місцевих джерел має бути поступовим, нестрімким та за умови узгодження нормативно-правової бази реформування адміністративно-територіального устрою з реформуванням освіти. По-друге, сильним гравцем у процесі децентралізації та посилення автономії закладу повинен стати директор школи, що стане більш ефективним менеджером, добре підготовленим до свого фаху, компетентним не тільки у сфері дидактики, а і в управлінні фінансами. Подальшого дослідження та наукового обґрунтування потребують процеси управління фінансуванням закладів освіти в об'єднаних територіальних громадах України.

Література:

1. Актуальні проблеми шкільної освіти в Україні. *Урядовий кур'єр*. 2017. URL : https://ukurier.gov.ua/uk/articles/aktualni-problemi-shkilnoyi-osviti-v-ukrayini/.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII / Офіційний вісник України. 2017. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19.
3. Шарлея Р., Кавунець А. В., Безпалько О. М., Москалу М., Ланова А. І. Європейські стратегії для місцевих громад України та Молдови: досвід країн Вишеградської четвірки: методичний посібник. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 76 с.
4. Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлєвскі В. Нова школа у нових громадах : посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Київ, 2017. 128 с.
5. Войцех М., Процак О. Стратегія розвитку освіти в громаді : практичний порадник. Київ, 2018. 56 с.

6. Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України: методичний посібник із збіркою кращих практик / А. Кавунець, А. Ланова, О. Гуменна та ін. Вінниця : ТОВ «Твори», 2018. 120 с.

7. Калініна Л. М., Топузов О. М. Аналіз базових засад управління опорним закладом освітнього округу. *Комп'ютер у школі та сім'ї.* 2018. № 3. С. 21–27.

8. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ, 2016. 44 с.

9. До уваги ОТГ: індекс спроможності шкільної освітньої мережі. URL : https://decentralization.gov.ua/news/8889.

10. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

11. Про державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 03.04.2020 / Відомості Верховної Ради України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20.

12. Механізм розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я в областях: погляд експерті. URL : https://decentralization.gov.ua/news/8790.

13. Демографічна криза та нерівність в українській шкільній системі. *Шкільна карта України.* URL : https://cedos.org.ua/edustat/graph.

14. European commission, 2018. Key competences. European Commission: Education and Training. URL : https://ec.europa.eu/education/policy/school/competences_en.

15. OECD, 2018. Education attainment - Adult education level - OECD Data. OECD. URL : http://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm.

16. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL : https://www.kmu.gov.ua.

17. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL : https://decentralization.gov.ua/about.

18. Про обласний бюджет Київської області на 2019 рік : Рішення Київської обласної ради від 20.12.2018 № 530-25-VII. URL : http://koda.gov.ua/oblderzhadministratsija/publichna-informatsiya/byudzhet-kiivskoi-oblasti/rishennya-pro-oblasniy-byudzhet-kiivsk/2019-rik/.

19. Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад. URL : https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-22-1.pdf.

20. Про схвалення проєкту рішення Київської обласної ради "Про обласний бюджет Київської області на 2020 рік" : Розпорядження Голови Київської обласної адміністрації від 22.11.2019. №678. URL : http://koda.gov.ua/normdoc/pro-skhvalennya-proiektu-rishennya-kiivs/.

21. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

References:

1. Aktualni problemy shkilnoi osvity v Ukraini [Actual problems of school education in Ukraine]. (2017). *ukurier.gov.ua.* Retrieved from https://ukurier.gov.ua/uk/articles/aktualni-problemi-shkilnoyi-osviti-v-ukrayini/ [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy "Pro osvitu" : vid 05.09.2017, № 2145-VIII [Law of Ukraine "On education" from 05.09.2017, № 2145-VIII]. (2017). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 38-39.* Art. 380. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 [in Ukrainian].

3. Sharleia, R., Kavunets, A. V., Bezpalko, O. M., Moskalu, M., Lanova, A. I. (2018). *Yevropeiski stratehii dlia mistsevykh hromad Ukrainy ta Moldovy: dosvid krain Vyshehradskoi chetvirky [European strategies for the local communities of Ukraine and Moldova: experience of the Visegrad countries]*. Vinnitsa: TOV «Nilan-LTD» [in Ukrainian].

4. Seitosmanov, A., Fasolia, O., Markhlievski, V. (2017). *Nova shkola u novykh hromadakh : posibnyk z efektyvnoho upravlinnia osvitoiu v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [New School*

in New Communities: A Guide to Effective Governance in United Territorial Communities]. Kyiv [in Ukrainian].

5. Voitsekh, M., Protsak, O. (2018). *Stratehiia rozvytku osvity v hromadi [A strategy for the development of community education]*. Kyiv [in Ukrainian].

6. Kavunets, A., Lanova, A., Humenna, O., et al. (2018). *Upravlinnia systemoiu osvity terytorialnykh hromad: dosvid krain Vyshehradskoi chetvirky dlia Ukrainy: metodychnyi posibnyk iz zbirkoiu krashchykh praktyk [Management of the system of education of territorial communities: experience of the Visegrad Four countries for Ukraine: a methodological guide with the collection of best practices]*. Vinnitsa: TOV «Tvory» [in Ukrainian].

7. Kalinina, L.M., Topuzov, O.M. (2018). Analiz bazovykh zasad upravlinnia opornym zakladom osvitnoho okruhu [Analysis of the basic principles of management of the educational institution]. *Kompiuter u shkoli ta simi – Computer at school and family, 3*, 21-27 [in Ukrainian].

8. Shyian, R. (2016). *Detsentralizatsiia osvity u Polshchi: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of education in Poland: experience for Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Do uvahy OTH: indeks spromozhnosti shkilnoi osvitnoi merezhi [ATG Note: School Capability Index of the School Education Network]. (2018). *decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/8889 [in Ukrainian].

10. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30.* Art. 141. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2020 rik" : vid 03.04.2020 [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020" from 03.04.2020]. (2020). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 5*, Art. 31. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20 [in Ukrainian].

12. Mekhanizm rozpodilu dodatkovoi dotatsii na utrymannia zakladiv osvity ta okhorony zdorovia v oblastiakh: pohliad eksperti [The mechanism of distribution of additional subsidies for the maintenance of educational institutions and health care in regions: expert opinion]. (2018). *decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/8790 [in Ukrainian].

13. Samokhin, I. (n.d.). Demohrafichna kryza ta nerivnist v ukrainskii shkilnii systemi. Shkilna karta Ukrainy [Demographic crisis and inequality in the Ukrainian school system. School map of Ukraine]. *cedos.org.ua.* Retrieved from https://cedos.org.ua/edustat/graph [in Ukrainian].

14. Education and Training. Key competences and basic skills. (2018). *ec.europa.eu.* Retrieved from https://ec.europa.eu/education/policy/school/competences_en [in English].

15. Adult education level. (2018). *data.oecd.org.* Retrieved from http://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm [in English].

16. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy [The only web portal of the executive authorities of Ukraine]. *www.kmu.gov.ua.* Retrieved from https://www.kmu.gov.ua [in Ukrainian].

17. Zahalna informatsiia [General information]. *decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/about [in Ukrainian].

18. Rishennia Kyivskoi oblasnoi rady "Pro oblasnyi biudzhet Kyivskoi oblasti na 2019 rik" : vid 20.12.2018 № 530-25-VII [Decision of the Kyiv Regional Council "On the Regional Budget of the Kiev Region for 2019" from 20.12.2018, № 530-25-VII]. *koda.gov.ua.* Retrieved from http://koda.gov.ua/oblderzhadministratsija/publichna-informatsiya/byudzhet-kiivskoi-oblasti/rishennya-pro-oblasniy-byudzhet-kiivsk/2019-rik/ [in Ukrainian].

19. Metodychni rekomendatsii shchodo stvorennia systemy upravlinnia osvitoiu obiednanykh terytorialnykh hromad [Guidelines for the establishment of a unified territorial community education management system]. (2016). *old.decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-22-1.pdf [in Ukrainian].

20. Rozporiadzhennia Holovy Kyivskoi oblasnoi administratsii “Pro skhvalennia proiektu rishennia Kyivskoi oblasnoi rady "Pro oblasnyi biudzhet Kyivskoi oblasti na 2020 rik” : vid 22.11.2019, № 678 [Order of the Head of the Kyiv Regional Administration “On approval of the draft decision of the Kyiv Regional Council "On the Regional Budget of the Kyiv Region for 2020" from 22.11.2019, № 678]. *koda.gov.ua.* Retrieved from http://koda.gov.ua/normdoc/pro-skhvalennya-proiektu-rishennya-kiivs/ [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” : vid 21.05.1997 № 280/97-VR [Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” from May 21, 1997, № 280/97-VR]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 24.* Art. 170. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].

УДК: 35004.031:55(035)

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-160-167

Застрожнікова Ірина Володимирівна, кандидат наук з державного управління,доцент, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, місто Мелітополь, проспект Богдана Хмельницького, 18, 0669595893, e-mail:irenazast@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-9988-5288

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ СФЕРИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація: У статті зазначено, що швидкі темпи розвитку комунікаційних і інформаційних технологій вимагають належних швидких змін від державного управління. Це, зокрема, стосується освітньої ланки управління, через те що поза увагою управлінців не може лишатися широкий спектр можливостей віртуального простору, який є ефективним середовищем для отримання знань, пошуку потрібної інформації та соціальної взаємодії. Проаналізовано застосування іноземного досвіду впровадження електронного урядування в освітню сферу. Розглянуто основні моделі електронного урядування. Зазначено, що найбільш цікавою, просунутою та універсальною є англо-американська модель електронного урядування, адже характеризується наявністю горизонтальних, вертикальних та інфраструктурних зв'язків, а також зв'язків між урядом та громадами. Континентально-європейська модель поширена в більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи. Встановлено, що до основних переваг наступної - австралійської моделі відносять здатність забезпечувати оптимальну структуру для управління та фінансування освітніх закладів виходячи з єдиної політики електронного урядування. За власною побудовою модель електронного урядування України подібна до моделей інших країн. Проведений аналіз стану розвитку електронного урядування у сфері освіти України дає змогу говорити про те, що інформаційний матеріалів наведено досить багато, вони охоплюють широкий спектр освітніх послуг. Українська модель електронного урядування, перебуваючи в процесі формування, може багато чого запозичити зі світового досвіду функціонування електронного урядування. Для України досвід англо-американської моделі у сфері освіти може бути корисним в аспекті модернізації державного управління – збільшення можливостей самостійного пошуку інформації в online режимі, без безпосереднього контакту з держслужбоцем.

Ключові слова: електронне урядування, моделі електронного урядування, електронне урядування в освіті.

Застрожникова Ирина Владимировна, кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры публичного управления, администрирования и права, Таврический государственный агротехнологический университет имени Дмитрия Моторного, город Мелитополь, проспект Богдана Хмельницкого, 18, 0669595893, e-mail: irenazast@gmail.com, https//orcid.org/*0000-0002-9988-5288*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация: В статье указано, что быстрые темпы развития коммуникационных и информационных технологий требуют соответствующих быстрых изменений от государственного управления. Это, в частности, касается образовательного звена управления, потому что без внимания управленцев не может оставаться широкий спектр возможностей виртуального пространства, который является эффективной средой для получения знаний, поиска нужной информации и социального взаимодействия. Проанализировано применение зарубежного опыта внедрения электронного управления в образовательную сферу. Рассмотрены основные модели электронного управления. Отмечено, что наиболее интересной, продвинутой и универсальной есть англо-американская модель электронного управления, ведь она характеризуется наличием горизонтальных, вертикальных и инфраструктурных связей, а также связей между правительством и общинами. Континентально-европейская модель распространена в большинстве стран Западной, Центральной и Восточной Европы. Установлено, что к основным преимуществам следующей - австралийской модели относят способность обеспечивать оптимальную структуру для управления и финансирования образовательных учреждений исходя из единой политики электронного управления. По собственному построению модель электронного управления Украины подобная модели других стран. Проведенный анализ развития электронного управления в сфере образования Украины позволяет говорить о том, что информационных материалов приведено достаточно много, они охватывают широкий спектр образовательных услуг. Украинская модель электронного управления, находясь в процессе формирования, может многое позаимствовать из мирового опыта функционирования электронного управления. Для Украины опыт англо-американской модели в сфере образования может быть полезным в аспекте модернизации государственного управления - увеличения возможностей самостоятельного поиска информации в online режиме, без непосредственного контакта с госслужащими.

Ключевые слова: электронное управление, модели электронного управления, электронное управление в образовании.

Zastrozhnikova Irina Volodimirivna, PhD in Public Administration, associate professor, associate professor of the department of Public administration, administrative law, Tavria State Agrotechnological University named after Dmitry Motorny, Zaporizhzhya region, Melitopol, pr. Bogdan Khmelnitsky, 18, 0669595893, e-mail:irenazast@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-9988-5288

FOREIGN EXPERIENCE OF ELECTRONIC GOVERNANCE OF THE EDUCATION FIELD IN UKRAINE

Abstract: The article points out that the rapid pace of development of communication and information technologies requires proper rapid changes from public administration. This is particularly true of the educational management link, because it is beyond the controllers' attention to be left with a wide range of virtual space capabilities, which is an effective environment for acquiring knowledge, finding relevant information and social interaction. The application of foreign experience in the introduction of e-governance in the educational sphere is analyzed. The basic models of e-government are considered. It is noted that the most interesting, advanced and versatile is the Anglo-American model of e-government, as it is characterized by the presence of horizontal, vertical and infrastructural links, as well as links between government and communities. The Continental European model is common in most countries in Western, Central and Eastern Europe. The main benefits of the Australian model have been identified as being able to provide the optimum structure for managing and financing educational institutions based on a single eGovernment policy. By its own design, Ukraine's e-government model is similar to that of other countries. The conducted analysis of the state of e-government development in the sphere of education of Ukraine makes it possible to say that the information materials are given quite a lot, they cover a wide range of educational services. The Ukrainian model of e-government, while in the process of formation, can gain a lot from the world experience of e-government functioning. For Ukraine, the experience of the Anglo-American model in the field of education can be useful in terms of modernizing public administration - increasing the ability to independently search for information online, without direct contact with a government official.

Keywords: e-governance, e-governance models, e-governance in education.

Постановка проблеми. Дуже швидкі темпи розвитку комунікаційних і інформаційних технологій вимагають належних швидких змін від основоположних соціальних інститутів суспільства в цілому та державного

управління зокрема. Бо державне управління має встигати за змінами, відповідати сучасному ритму життя. Кардинальну перебудову форм і методів державного управління й їх модернізацію обумовлюють інформаційні процеси сучасного суспільства. Особливо це стосується освітньої ланки управління, через те що поза увагою управлінців не може лишатися широкий спектр можливостей віртуального простору, який є ефективним середовищем для отримання знань, пошуку потрібної інформації і соціальної взаємодії.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У зарубіжній й вітчизняній літературі дослідженню проблематики різних моделей електронного урядування присвячено чимало робіт таких дослідників, як І. Базаров, В. Іванов, Г. Коробова, П. Клімушин, А. Серенюк, І. Кирилюк, І. Хасаншиш. Проблематика електронного урядування не є новою, її дослідженню присвячено багато робіт та розробок, які характеризуються різнорідністю підходів до аналізу цього явища. Утім підхід до впровадження зарубіжного досвіду електронного урядування у сфері освіти в Україні залишається не повністю висвітленим та розкритим.

Формулювання цілей (мети) статті. Мета даного наукового дослідження полягає в розкритті особливостей функціонування світових моделей електронного урядування у сфері освіти та їх порівнянні з українським досвідом розвитку електронного урядування в галузі освіти, що дозволить встановити ступінь ймовірності впровадження тих чи інших підходів, напрацьованих світовою практикою.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Англо-американська модель електронного урядування є особливо цікавою, адже країни учасники цієї моделі займають достатньо високі позиції за рейтингом розвитку електронного урядування. Такий рівень розвитку електронного урядування називають етапом пов’язаності, який передбачає, що «уряд перетворює себе на об’єднане ціле, що відповідає потребам громадян через розвиток інтегрованої служби підтримки. Й це найбільш просунутий рівень електронного урядування, який характеризується наявністю:

- горизонтальних зв’язків
- вертикальних зв’язків
- інфраструктурних зв’язків
- зв’язків між урядом та громадами» [1].

Розвинуті інформаційні системи дозволяють сформувати «прозорі» канали руху документів, що відображає роботу державного управління та дозволяють зменшити залежність громадян від присутності та активності бюрократичного апарату влади [2].

Відмінні характеристики англо-американської моделі – «реформи усієї структури державного управління. Створення інформаційних порталів, які дозволяють забезпечувати універсальне обслуговування громадян та доступ до інформації. Використання стратегії, орієнтованої на зовнішню діяльність, за відносно низького рівня розвитку (Канада). Звільнення державних службовців

від виконання буденних процедур при інтерактивній взаємодії з населенням» [3].

До відмінних характеристик континентально-європейської моделі слід віднести: законодавче регулювання інформаційних відносин та інформаційних потоків, що циркулюють у європейському інформаційному просторі [4]. Розглядаючи цю модель електронного урядування, слід наголосити на тому, що вона поширена в більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи. Так за рейтингом розвитку електронного урядування за 2018 р. Фінляндія займає 6 місце, Франція – 9 місце, Іспанія – 12 місце, Польща – 33 місце. Досвід розвитку електронного урядування у сфері освіти в перелічених країнах є важливим для України, яка в цьому самому рейтингу посіла лиш 82 місце.

До основних переваг австралійської моделі відносять «здатність забезпечувати оптимальну структуру для управління та фінансування освітніх закладів виходячи з єдиної політики електронного урядування». Характерні особливості австралійського електронного урядування: «Створення єдиного інформаційного простору. Спрощення процесу навчання та перекваліфікації» [4].

До загальних проблем розвитку різних моделей електронного урядування слід віднести таке положення: « У більшості країн урядові установи не забезпечують можливостей спільної роботи своїх інформаційних систем. Усе ще більша частина урядових процедур або послуг виконуються вручну і освітня платформа також не виняток» [4]. Також потрібно зазначити, що така різноманітність особливостей розвитку різних моделей обумовлена і різними, відмінними цілями побудови електронного урядування в різних моделях, до яких ще й додаються цілі окремих країн. У англо-американській моделі мета полягає у «відкритості, прозорості, і відповідальності перед громадянами, спрощенні та здешевленні взаємодії громадян та представників бізнесу з державними структурами»; континентально-європейській - «наданні урядової інформації в режимі online, забезпеченні умов виконання свого громадянського обов’язку, використовуючи можливості електронного голосування чи інтернет-тестувань, послуги уряду при сплаті податків та штрафів»; австралійській притаманно «задоволення інформаційних потреб населення та впровадження комунікаційних та інформаційних технологій до системи культури і освіти» [5]

За власною побудовою модель електронного урядування України подібна до моделей інших країн. На електронній сторінці міністерства освіти і науки України можна отримати інформацію за різними показниками:

1. «Про міністерство» - містяться відомості про керівництво, нормативно-правову базу діяльності, структуру центрального апарату, державні підприємства, що підпорядковані міністерству, відомості про заплановані заходи.

2. «Діяльність» - міститься інформація про напрями діяльності міністерства освіти і науки України. Наявну тут інформацію можна класифікувати за такими категоріями:

- освіта, яка має рубрикатор – дошкільна освіта та загальна середня освіта (інформація про загальну середню освіту, дошкільну освіту, освіту для дітей з особливими потребами, задоволення освітніх потреб представників національних меншин України); вища освіта (інформація про департамент вищої освіти та інформаційні повідомлення); дошкільна освіта дітей з особливими потребами; професійно-технічна освіта; дистанційна освіта (інформація про вищі навчальні заклади, які надають послуги дистанційної освіти); освітні послуги для іноземців; позашкільна освіта, виховна робота та захист прав дитини;
- ліцензування та акредитація;
- інформація щодо надання грифів міністерства освіти і науки України;
- інформація про зовнішнє незалежне оцінювання.

3. Новини
4. Державні закупівлі – міститься річний план закупівель міністерства освіти і науки України.
5. Публічна інформація:
    - запит на отримання публічної інформації;
    - відомості про найбільш запитувану інформацію;
    - інформація про документи, які перебувають у міністерстві.
6. Зв’язки з громадськістю та ЗМІ:
    - графік прийому громадян;
    - партнерство «Відкритий уряд»
7. Вакансії
8. Адреса та телефонні довідники. Тут наявні номери телефонів, адреси різних департаментів та e-mail.

Проведений аналіз стану розвитку електронного урядування у сфері освіти України дає змогу говорити про те, що інформаційний матеріалів наведено досить багато, вони охоплюють широкий спектр освітніх послуг. Громадянин України та іноземець, який вирішив скористатися електронною сторінкою Міністерства освіти і науки України, зможе отримати інформацію і про нормативно-правову базу діяльності міністерства, і про державні установи, підпорядковані міністерству, і про різні ланки освіти – від початкової до вищої та дистанційної. Пересічний користувач також зможе довідатись, на якій стадії обробки перебувають його документи у Міністерстві освіти і науки України. Загалом рівень розвитку електронного урядування у сфері освіти України перебуває на стадії переходу до етапу інтерактивної взаємодії. Це дає можливість зробити інтернет сторінку не лише дошкою оголошень, а й інструментом двосторонньої комунікації. На цій стадії у користувачів державного Інтернет-ресурсу є можливості спілкування з представниками

державної влади за допомогою електронної пошти, форуму або чату, завантаження різних документів та формулярів. Утім, з огляду на аналіз треба зазначити, що у сфері освіти України ще не всі елементи такої стадії розвитку електронного урядування, як інтерактивна взаємодія, використовується на повну потужність. Ідеться про те, що не всю міністерську інформацію можна знайти в режимі online, а наявна інформація часто є дублюючою, обмеженою також є можливість взаємодіяти з державними службовцями за допомогою чату чи форуму.

Отже, особливості функціонування світових моделей електронного урядування у сфері освіти загалом можна звести до таких положень: країни англо-американської моделі концентрують увагу на розширенні взаємодії «влада – громадяни», континентально-європейської – на наданні інформації в режимі online, австралійської – поєднує два вищевказаних компонента.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Українська модель електронного урядування, перебуваючи в процесі формування, може багато чого запозичити зі світового досвіду функціонування електронного урядування. Для України досвід англо-американської моделі у сфері освіти може бути корисним в аспекті модернізації державного управління – збільшення можливостей самостійного пошуку інформації в online режимі, без безпосереднього контакту з держслужбоцем. Від електронного урядування країн Європи цікаво було б запозичити всю організаційну структуру урядової сторінки. Запозичення потребують online послуги для навчання та пристрої, що сприяють мобільності вчителя. Таким чином, діти та вчителі як суб'єкти навчального процесу не залишаються наодинці з проблемами вибору якісних online послуг, адже їм пропонує такі послуги держава, чого суттєво не вистачає в нашій системі електронного урядування. Також для України цікавою є можливість організації переходу з урядових до неурядових порталів, що суттєво підвищує якість організації процесу управління освітою.

Для України досвід Австралії може бути корисним щодо запозичення частини концепції побудови моделі електронного поділу користувачів на категорії отримання послуг (громадяни держави – іноземці, громадяни, які шукають інформацію з початкової, середньої або вищої школи та ін.)

Говорячи про обмеження аналізованих моделей, треба зважити той факт, що певна кількість країн не має безпосереднього зв'язку між центральним порталом органів державної влади та урядовими сторінками. Українська система організації електронного урядування не має подібної проблеми.

Проведений аналіз особливостей функціонування світових моделей електронного урядування у сфері освіти дозволяє говорити про те, що різні моделі мають свої переваги та труднощі функціонування, урахування яких буде сприяти модернізації електронного урядування у сфері освіти України.

Література:

1. Базаров Р. Политическая карта мирового киберпространства / Р. Базаров. – Режим доступу : offline.cio-world.ru/2006/49/273982.

2. Ватковська М. Г. Англо-американський досвід упровадження електронного урядування в галузі освіти / М. Г. Ватковська //Держава та регіони: наук.-виробн. Журн. Сер. :Державне управління, 2013. – № 4(44). – С. 13 – 18.

3. Застрожнікова І.В. Електронне урядування в аграрному секторі економіки України / І.В. Застрожнікова // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки) / За ред. Л.В. Синяєвої. – Мелітополь: Вид-во Мелітопольська типографія «Люкс», 2018. - №2, – с. 148-152.

4. Клімушин. П. Електронне урядування в інформаційному суспільстві / П. С. Клімушин, А. О. Сернок. – Х. : Магістр, 2010. – 312 с.

5. Voronkova V., Kyvliuk O., Nikitenko V., Oleksenko R. (2018) "Stem-education" as a factor in the development of "smart-society": forming of "stem-competence"// Гуманитарный вестник Запорожской государственной инженерной академии: Сборник научных трудов / Гл. ред. В. Г. Воронкова. Вып.72. С.114-125.

***References*:**

1. Bazarov, R. (2006). Politicheskaya karta mirovogo kiber-prostranstva [Political map of the world cyber space]. *Chief Information Officer - rukovoditel informatsionnoy sluzhby – Information Officer - head of the information service, 6,* 124-126. Retrieved from offline.cio-world.ru/2006/49/273982 [in Russian].

2. Vatkovska, M. H. (2013). Anhlo-amerykanskyi dosvid uprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia v haluzi osvity [The English-American experience of introduction of e-government in the field of education]. *Derzhava ta rehiony: nauk.-vyrobn. Zhurn. Ser.: Derzhavne upravlinnia – States and regions: scientific-production journal. Series: Public Administration, 4(44),* 13-18 [in Ukrainian].

3. Zastrozhnikova, I.V. (2018). Elektronne uriaduvannia v ahrarnomu sektori ekonomiky Ukrainy [Electronic Governance in the Agricultural Sector of the Economy of Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Tavriiskoho derzhavnoho ahrotekhnolohichnoho universytetu (ekonomichni nauky) – Proceedings of the Tavrida State Agrotechnological University (Economic Sciences), 2,* 148-152 [in Ukrainian].

4. Klimushyn, P., Sernok A. O. (2010). *Elektronne uriaduvannia v informatsiinomu suspilstvi [Electronic Governance in the Information Society]*. Kharkiv: Mahistr [in Ukrainian].

5. Voronkova V., Kyvliuk O., Nikitenko V., Oleksenko R. (2018). "Stem-education" as a factor in the development of "smart-society": forming of "stem-competence". *Gumanitarnyy vestnik Zaporozhskoy gosudarstvennoy inzhenernoy akademii – Humanitarian Bulletin of the Zaporizhzhya State Engineering Academy, 72,* 114-125 [in English].

УДК.32.351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-168-178

Кальниш Юрій Григорович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри соціології, Дніпровський національний університет імені. Олеся Гончара, 49000, м. Дніпро, проспект Гагаріна, 72, тел.: +38 050 993 87 77, e-mail: ukalnish@gmail.com, https//orcid.org/0000-0001-9185-1094

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ПРОЦЕСІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Мета дослідження, результати якого висвітлені в цій статті, полягає в тому, щоб визначити, укласти в логічно-цілісну систему та описати концептуальні засади формування учасницької культури громадянського суспільства, з метою подальшого визначення на їх основі відповідних публічно-управлінських механізмів.

Автор констатує, що процес публічного управління втілюється в системному комплексі складових, що загалом формують культуру його учасників. Фундаментальними складовими культури учасників публічно-управлінського процесу є: політико-правова грамотність; демократична свідомість; громадянська поведінка.

Автор зазначає, що у сучасному світі нема розвиненого цивілізованого суспільства, в якому не використовувалося б, не культивувалося б поняття "учасницька демократія". Тому правильне розуміння тих явищ, які цим поняттям відображаються, набуває безпосередньо світоглядного значення. Світогляд людини не може бути повним, досконалим якщо у ньому відсутні знання щодо сутності демократії. Отже формування культури демократичної участі є важливим складником формування особистості громадянина і громадянської культури суспільства загалом. Саме тому цим питанням зараз в Україні надається найважливішого значення.

Загальну структуру культури громадських учасників публічно-управлінського процесу і послідовність її формування автори представляють у вигляді цілісної функціональної системи, окремі складові якої тісно пов’язані, розвиваються у взаємодії поступово, послідовно або одночасно. Відповідно до складових описаної структури учасницької культури, держава, як об’єктивно зацікавлений учасник демократичного процесу публічного управління повинна застосовувати певні управлінські механізми впливу на формування цієї культури. В узагальненому вигляді до числа таких державно-управлінських

механізмів слід віднести: стримування, заохочування, сприяння, спостереження та реагування.

Ключові слова: публічне управління, демократія, участь, громадянське суспільство.

Kalnysh, **Yuri Grigorovich** Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Sociology, Dniprovsky National University. Olesya Gonchar, 49000, Dnipro, Gagarin Avenue, 72, tel .: +38 050 993 87 77, e-mail: ukalnish@gmail.com, https//orcid.org/0000-0001-9185-1094

CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE CULTURE OF CIVIL PARTICIPATION IN THE PROCESS OF MODERNIZATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM

Abstract. The purpose of the study, the results of which are highlighted in this article, is to identify, integrate into a logistically integrated system and describe the conceptual foundations for building a participatory culture of the civil society, with a view to further identifying appropriate public-administrative mechanisms on their basis.

The author states that the process of public administration is embodied in a systemic set of components that generally shape the culture of its participants. The fundamental components of the culture of participants in the public-administrative process are: political-legal literacy; democratic consciousness; civic behaviour.

The author notes that in the modern world there is no developed civilized society in which the concept of “participatory democracy” would not be used or cultivated. Therefore, a proper understanding of the phenomena that are reflected in this concept becomes directly ideological. A person’s worldview cannot be complete, perfect if he or she lacks knowledge of the essence of democracy. Thus, the formation of a culture of democratic participation is an important component of the formation of the personality of the citizen and of the civic culture of the society in general. That is why these issues are now of paramount importance in Ukraine.

The authors present the general structure of the culture of the public participants in the public-administrative process and the sequence of its formation in the form of a coherent functional system, the individual components of which are closely related, developing in a gradual, sequential or simultaneous manner. According to the components of the described structure of the participatory culture, the state, as an objectively interested participant in the democratic process of the public administration, should apply certain administrative mechanisms to influence the formation of that culture. In summary, the following public-administrative mechanisms include: restraint, encouragement, promotion, observation and response.

Keywords: public administration, democracy, participation, civil society.

Постановка проблеми. Широке та всебічне залучення громадян до свідомої активної співпраці в процесі національного державотворення, забезпечення їх конституційного права на участь в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні є, без перебільшення, найпотужнішим, механізмом втілення демократії в сучасному громадянському суспільстві. В країнах розвиненої демократії, як на рівні національного законодавства, так і на рівні урядової політики та в діяльності місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування функціонує історично і культурно сформована на протязі століть система здійснення загального народовладдя. Отже ми цілком маємо право казати про існування певної культури учасницького процесу в громадянському суспільстві. До того ж, в правовій державі ця культура – насамперед – правова. Звичайно, що носіями цієї культури є не лише органи державної влади, а й безпосередньо громадяни країни.

На жаль, в нашій країні досі мають місце деякі складності у формуванні учасницької (лат. *participatio*) культури громадянського суспільства. Ці складності відчувалися протягом всього процесу незалежного державотворення. Час від часу проблема несформованості культури політичної участі населення України загострюється, призводячи до екстремальних ситуацій в державі. Найактуальнішими серед проблем учасницької культури суспільства в Україні лишаються:

– наявність у свідомості громадян України, які належать до старшого покоління і являють в сукупності значну частку політично активного населення, певного антагонізму культури участі, що світоглядно детермінований політичною культурою тоталітарної держави, частиною якої була Україна;

– не висока правова і політична грамотність основної частини населення, певна апатія, настороженість, інколи – роздратованість у стосунках з державою. Актуальним лишається питання підвищення довіри населення до влади;

– низька політична активність і взагалі громадянська пасивність значної частини української молоді, політично розчарованої і незадоволеної своїм соціальним становищем.

На хвилі революційних подій соціологи спостерігали певні зміни суспільно-політичної свідомості, які свідчили на користь підйому учасницької культури значної частини населення України. Однак, цими висновками не слід захоплюватися. Практику революційних збурень абсолютно не варто зараховувати в актив учасницької культури демократичного суспільства. Навіть культура політичного протесту має бути відпрацьованою громадянським суспільством найкращим чином.

На цьому фоні найбільш активні учасники політичного процесу – суб’єкти влади, політична еліта – відповідно формують власну свідомість і

політичну культуру, зокрема у виборчому процесі в якій, на жаль, завжди лишається місце різного роду зловживанням.

Ці проблеми гостро відчуваються. Але, з рештою, в українському суспільстві переважають позитивні процеси демократичного державотворення, про що свідчить досвід останніх президентських виборів і реформаторські прагнення нової влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про шляхи формування учасницької культури демократичного громадянського суспільства в Україні не є новим для зарубіжної [1 - 7 та ін.] та вітчизняної суспільствознавчої науки [8 - 12 та ін.]. Однак, за відсутності чітких публічно-управлінських механізмів, процес формування учасницької культури населення і досі розвивається хаотично, загрожуючи суспільству деструктивними рецидивами недемократичних політичних ідеологій.

Мета дослідження, результати якого висвітлені в цій статті, полягає в тому, щоб визначити, укласти в логічно-цілісну систему та описати концептуальні засади формування учасницької культури громадянського суспільства, з метою подальшого визначення на їх основі відповідних публічно-управлінських механізмів.

Виклад основного матеріалу. Процес публічного управління втілюється в системному комплексі складових, що загалом формують культуру його учасників. Фундаментальними складовими культури учасників публічно-управлінського процесу є: політико-правова *грамотність*; демократична *свідомість*; громадянська *поведінка*.

Політико-правова грамотність являє собою сукупність знань громадянами своїх конституційних прав і обов'язків, розуміння механізмів дії і взаємодії складових політичного та публічно-управлінського процесів й усвідомлення свого місця і ролі у цих процесах. Отже, ключовим поняттями політико-правової грамотності громадян є: *знання, розуміння і усвідомлення*. Цим визначаються і основні засоби підвищення політико-правової грамотності, а саме:

– активне поширення політичної та правової інформації, широке розповсюдження матеріалів з питань політичного процесу, процесів публічного управління та різного роду правової інформації в демократичному суспільстві. Як і Конституція України, ці інформаційні матеріали повинні бути легко доступними для громадянина. В ідеалі – не лише в офіційних виданнях держави чи бібліотеках, а насамперед у загальнодоступних засобах масової інформації, навіть у власній поштовій скриньці кожен громадянин має знайти невеликі за обсягом популярні видання з політичних, правових, адміністративних питань;

– активне роз'яснення особливостей політичного, правотворчого, публічно-управлінського процесів, створення різного роду наукових і науково-практичних коментарів до них, запровадження низки просвітніх заходів. На

робочому місці, за місцем проживання чи навчання кожен громадянин має отримати змогу відвідати безкоштовно лекторії з політико-правової освіти;

– активна пропаганда учасницького процесу – включає в себе, насамперед, організацію низки громадських заходів на підтримку демократичного державотворення, створення інформаційних і навчальних радіо- ,теле- та Інтернет- програм, іншу агітацію з метою залучення до участі у публічно-управлінському процесі якомога більшого кола громадян. При організації цих заходів державою, місцевими органами виконавчої влади, неодмінної умовою є утримання від агітації за будь-яку конкретну політичну програму, партію, виборчий блок чи політика. Адже метою пропаганди учасницького процесу є сприяння усвідомленню громадянами свого місця і ролі у ньому, спонукання їх до активної участі у справах держави, а ні в якому разі не підтримка державою певної політичної ідеології, що само по собі вже буде порушенням Конституції України.

Таким чином, ключовим поняттям формування політико-правової грамотності громадян відповідають засоби:

- поширення політико-правової інформації - знання;
- роз'яснення політико-правової інформації - розуміння;
- пропаганда демократії - усвідомлення.

Демократична концепція громадянської освіти населення передбачає доступність, відкритість і прозорість інформації; політичний плюралізм і доктринальну неупередженість; об'єктивність висвітлення політичного процесу.

Демократична свідомість громадянина являє собою світоглядну основу поведінки суб'єкта публічно-управлінського процесу, яка ґрунтується на політико-правовій грамотності і визначає систему поглядів й морально-етичних норм щодо його участі у цьому процесі.

В демократичному громадянському суспільстві демократична свідомість громадянина складається з ключових понять: *лояльність, переконаність, активність*.

Лояльність (*від франц. loyal – чесний, вірний*) громадянина – це, насамперед, повага до Конституції та законодавства країни, коректність, відмова від будь-яких протиправних чи осудних або недоброзичливих дій, висловлювань стосовно держави тощо.

Демократична переконаність громадянина полягає в усвідомленні ним справедливості державної влади, її ефективності, суспільній корисності. Але, насамперед, це впевненість громадянина в тому, що його громадянські права ні в якому разі не будуть утиснуті.

Ми знаємо приклади в законодавстві навіть тих країн, суспільно-політичний устрій яких розглядається як один із класичних зразків демократії, коли громадяни заохочуються до участі у політичному процесі через пряму дію норм виборчого законодавства. Участь у виборах розглядається як неодмінний

громадський обов'язок, а неучасть – карається різного роду формальними стягненнями. На відміну від таких засобів, реальна політична активність громадян, яка ґрунтується на їх переконаності є, без сумніву, більшою запорукою ефективності публічно-управлінського процесу.

З цією метою здійснюється вивчення апробованих і пошуку нових форм пропаганди й організації роботи з населенням і засобами масової інформації, ознайомлення з методами аналізу та прогнозування участі громадян у публічно-управлінському процесі, усвідомлення обов'язковості додержання Конституції та законодавства. Тут важлива роль належить лекторіям, політико-правовим клубам і центрам, що можуть утворюватися політичними партіями та іншими об'єднаннями громадян. Демократична держава має сприяти подібній діяльності цих громадянських інституцій.

Не останню роль в процесі вироблення та реалізації публічної політики, спрямованої на формування політичної лояльності громадян відіграє політичний моніторинг суспільної свідомості населення. В демократичному суспільстві влада, як ніхто інший, зацікавлена в тому, щоб знати політичні настрої своїх громадян, принаймні з метою вжиття заходів для формування власного позитивного політичного іміджу.

З решотою, вищою формою втілення політичної культури громадян є їх громадянська *поведінка*. У найширшому вигляді громадянська поведінка свідомих учасників публічно-управлінського процесу не зводиться лише до реалізації конституційних прав і обов'язків (здійснення їх приписів у практичних діях) і включає в себе крім: *дотримання*, *виконання*, *використання* ще і *пропагування* складових цивілізованого демократичного процесу.

- дотримання норм демократичного процесу – форма реалізації забороняючих правових норм, яка полягає у пасивний поведінці суб'єктів, вчинюваній незалежно від їх власного бажання (наприклад, неприпустимість: пропаганди фашизму, війни; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; змови з метою повалення конституційного ладу; тероризму тощо);
- виконання норм демократичного процесу – форма реалізації зобов'язуючих правових норм, яка полягає в активній поведінці суб'єктів що здійснюється ними незалежно від їх власного бажання (наприклад, захист своєї країни, сплата податків, запобігання протиправним діям інших осіб тощо);
- використання норм демократичного процесу – форма реалізації уповноважуючих правових норм, яка полягає в активній поведінці суб'єктів, що здійснюється ними за їх власним бажанням (наприклад, об'єднання в політичні партії. участь у виборах, проведення громадянських акцій тощо);
- пропагування демократичного процесу – не є обов'язковою формою громадянської поведінки, але вона є бажаною складовою для громадянсько-свідомого учасника публічно-управлінського процесу, будь то сам громадянин, політична партія, чи громадська організація або державний орган, який забезпечує демократичний процес.

Крім власної свідомості громадян – учасників демократичного процесу, головним гарантом їх правової поведінки в цьому процесі є держава. Отже, органи виконавчої влади повинні:

- оперативно вживати необхідних заходів для забезпечення неухильного дотримання посадовими особами вимог Конституції та законодавства з питань забезпечення публічного управління, що належать до їх відання;

- сприяти, разом з державними та комунальними засобами масової інформації, правоохоронними органами, діяльності утворюваних політичними партіями та громадськими організаціями просвітницьких центрів з метою всебічного висвітлення публічно-управлінського процесу та оперативного поширення політико-правової інформації тощо.

Таким чином можна представити загальну структуру культури громадських учасників публічно-управлінського процесу і послідовність її формування (Рис. 1) у вигляді цілісної функціональної системи, окремі складові якої тісно пов'язані, розвиваються у взаємодії поступово, послідовно або одночасно.

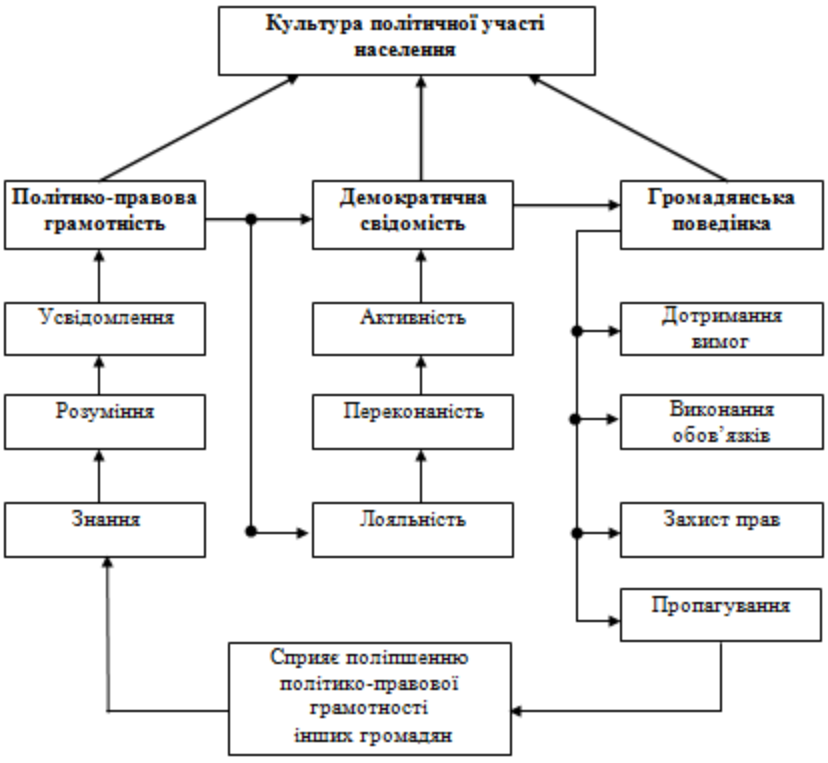


Рис 1. Загальна структура культури учасників публічно-управлінського процесу та логіка її формування

Відповідно до складових описаної структури учасницької культури, держава, як об'єктивно зацікавлений учасник демократичного процесу публічного управління повинна застосовувати певні управлінські механізми впливу на формування цієї культури. В узагальненому вигляді до числа таких

державно-управлінських механізмів слід віднести: *стримування, заохочування, сприяння, спостереження та реагування.*

При формування структури політико-правової грамотності громадян доцільно застосовувати механізми заохочування та сприяння. Держава доступними їй засобами заохочує право-просвітницьку та політико-інформаційну діяльність політичних партій, громадських організацій, навчальних закладів, засобів масової інформації, науковців. Держава також, через органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування сприяє цій діяльності шляхом цільового фінансування, надання пільгового оподаткування, безкоштовного ефірного часу тощо.

При формування структури демократичної свідомості громадян ефективними зарекомендували себе засоби спостереження та реагування. Відповідним органам державної влади та органами місцевого самоврядування, силами професійних наукових спільнот, потрібно організувати активний процес політичного моніторингу громадської думки. На основі результатів цього моніторингу слід своєчасно вносити корективи в публічну політику на національному, регіональному та місцевому рівнях, при потребі – вживати додаткових роз'яснювальних заходів.

При формування структури громадянської поведінки населення як правило вживаються заходи заохочування та сприяння, але при потребі – й стримування. В усіх випадках тут дуже важливо не допускати відання переваги лише певним політично орієнтованим структурам громадянського суспільства. У останньому випадку головне, щоб заходи стримування здійснювалися виключно в правовому полі.

На останок, слід зазначити, що у сучасному світі нема розвиненого цивілізованого суспільства, в якому не використовувалося б, не культивувалося б поняття "учасницька демократія". Тому правильне розуміння тих явищ, які цим поняттям відображаються, набуває безпосередньо світоглядного значення. Світогляд людини не може бути повним, досконалим якщо у ньому відсутні знання щодо сутності демократії. Отже формування культури демократичної участі є важливим складником формування особистості громадянина і громадянської культури суспільства загалом. Саме тому цим питанням зараз в Україні надається найважливішого значення.

Висновки. З метою забезпечення широкої та всебічної, свідомої участі громадян в публічно-управлінському процесі, зміцнення в Україні народовладдя, розвитку громадянського суспільства надалі потрібно:

1. Визнати створення ефективних організаційних і правових умов для всебічного підвищення культури політичної участі громадян, формування високої громадянської свідомості, патріотизму та політичної активності населення України, зміцнення гарантій реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, підтримання постійного політичного діалогу з усіма соціальними групами

громадян, створення можливостей для вільного, об'єктивного висвітлення публічно-управлінських процесів засобами масової інформації, пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

2. Кабінету Міністрів України:

- сприяти політико-просвітницькій діяльності політичних партій тагромадсько-політичних об'єднань;

- здійснити додаткові заходи із запровадження більш ефективних форм роботи органів виконавчої влади, спрямованої на підвищення культури політичної участі громадян, формування їх високої демократичної свідомості, патріотизмута політичної активності населення України;

- розробити і затвердити Положення про політико-правову просвітницьку роботу органів виконавчої влади з населенням;

- забезпечити створення консультаційних центрів політико -правової просвітницької роботи з населенням при Кабінеті Міністрів України, місцевих державних адміністрація, для здійснення організації та координації заходів із підвищення культури політичної участі громадян, залучивши до роботи в них представників політичних партій, громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердити відповідні положення про такі центри, створити необхідні умови для їх роботи;

- організувати із залученням засобів масової інформації широке роз'яснення політичних процесів, ролі та можливостей участі громадян в реалізації публічно-управлінської діяльності, значення їх активної конструктивної участів політичному житті для сучасного національного державотворення, ефективного вироблення та реалізації публічної політики.

3. Міністерствам, іншим центральним органами виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям:

- ужити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин з політичним партіями, громадсько-політичними об'єднаннями, політично активними групами населення України, з метою забезпечення всебічного підвищенняефективності їх політико-правової просвітницької діяльності;

- вживати додаткових роз'яснювальних заходів з метою попередження деструктивних проявів політичної активності населення;

4. Міністерству освіти і науки України разом із міністерствами, іншими центральним органами виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади, забезпечити у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за напрямом "Публічне управління та адміністрування" більш широке вивчення сучасних політичних технологій, політичної аналітики та методів організації й проведення політико-правової просвітницької роботи з населенням. А також, розробити та впровадити цикли політико-правових просвітницьких лекцій і започаткувати серію науково-

просвітницьких популярних видань з тематики політичної участі для населення.

5. Пріоритетною перспективою подальших наукових досліджень є розроблення інноваційних технологій впровадження, модернізації та оптимізації механізмів учасницької (партисипативної) демократії в системі публічного управління сучасної України.

Література:

1. *Jenkins, Henry, etc.* (2006) Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century. MacArthur Foundation, 136 p.

2. *Jenkins, Henry, Ito, Mizuko* (2015) Participatory Culture in a Networked Era: A Conversation on Youth, Learning, Commerce, and Politics. Polity. 160 p.

3. *Massanari, Adrienne* (2015) Participatory Culture, Community, and Play: Learning from Reddit. Political Science. https://www.semanticscholar.org/paper/ Participatory-Culture%2C-Community%2C-and-Play%3A-from-Massanari/b097602 534ddab766207abd1f4b2bfff477d94ff.

4. *Ross, Andrew S., Rivers Damian J.* (2018) Discourses of Legitimization Participatory Culture in Digital Contexts. 1st Edition. New York. Routledge. 378 p.

5. *Jenkins, Henry* (2019) Participatory Culture: Interviews. Polity. 240 p.

6. *Carrie Lynn D. Reinhard, Christopher J. Olson* (2019) Convergent Wrestling: Participatory Culture, Transmedia Storytelling, and Intertextuality in the Squared Circle. 1st Edition. *The Political Politics of Media and Popular Culture.* Routledge. 204 p.

7. *Lüneburg, Barbara* (2019) TransCoding: From "Highbrow Art" to Participatory Culture: Social Media - Art - Research. Culture & Theory. 204 p.

8. *Савельєв Ю. Б.* (2017) Багатовимірна сучасність: соціальне включення в оцінці суспільного розвитку. Київ : ВПЦ "Київський університет", 447 с.

9. Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти: Матеріали наук.-практ. конф. (2018), Миколаїв : МНАУ, 424 с.

10. *Karpenko O., etc.* (2018) The concept of cultural competence of the digital governance specialists within public administration. *Bulletin of the National Academy of Art and Culture Leadership: Scientific Journal. 3.* с. 14-18.

11. *Карпенко О. та ін.* (2019) Партисипативні трансформації на місцевому рівні: електронна та цифрова демократія. *Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. 1(77).* с. 111-115.

12. *Zhuravel, Yaroslav, Kravchenko, Viktor.* (2019) The development of participatory democracy is an important factor in improving governance in the united territorial communities. *Public Administration Aspects: Scientific journal. 7 (3).* p. 59 - 65.

References:

1. Jenkins, H., et al. (2006). *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*. MacArthur Foundation [in English].

2. Jenkins, H., Ito, M., Boyd, D. (2015). *Participatory Culture in a Networked Era: A Conversation on Youth, Learning, Commerce, and Politics.* Polity [in English].

3. Massanari, A. (2015). *Participatory Culture, Community, and Play: Learning from Reddit.* Political Science. Retrieved from https://www.semanticscholar.org/paper/Participatory-Culture%2C-Community%2C-and-Play%3A-from-Massanari/b097602534ddab766207abd1f4b2bfff477d94ff [in English].

4. Ross, A.S., Rivers, D.J. (2018). *Discourses of Legitimization Participatory Culture in Digital Contexts.* (1st ed.). New York: Routledge [in English].

5. Jenkins, H. (2019). *Participatory Culture: Interviews.* Polity [in English].

6. Reinhard, C.L.D., Olson, C.J. (2019). *Convergent Wrestling: Participatory Culture, Transmedia Storytelling, and Intertextuality in the Squared Circle.* (1st ed.). Routledge [in English].

7. Lüneburg, B. (2019). *TransCoding: From "Highbrow Art" to Participatory Culture: Social Media - Art - Research (Culture & Theory).* Transcript-Verlag [in English].

8. Savelyev, Yu. B. (2017). *Bahatovymirna suchasnist: sotsialne vklyuchennya v otsintsi suspilnoho rozvytku [Multidimensional modernity: social inclusion in the assessment of social development]*. Kyiv : VPTS "Kyyivskyy universytet" [in Ukrainian].

9. *Rozvytok terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsiyi: pravovi, ekonomichni ta sotsialni aspekty [Development of territorial communities under decentralization: legal, economic and social aspects]*. Proceedings of scientific-practical Conference. (2018). Mykolayiv: MNAU [in Ukrainian].

10. Karpenko, O., et al. (2018). The concept of cultural competence of the digital governance specialists within public administration. *Bulletin of the National Academy of Art and Culture Leadership: Scientific Journal, 3,* 14-18 [in English].

11. Karpenko, O., et al. (2019). Partysypatyvni transformatsiyi na mistsevomu rivni: elektronna ta tsyfrova demokratiya [Local Party-Driven Transformations: Electronic and Digital Democracy]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – Actual problems of public administration, 1(77),* 111-115 [in Ukrainian].

12. Zhuravel, Ya., Kravchenko, V. (2019). The development of participatory democracy is an important factor in improving governance in the united territorial communities. *Public Administration Aspects, 7(3),* 59-65 [in English].

УДК 377:342.6

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-179-188

Косиця Ольга Олексіївна, доктор юридичних наук, професор кафедри методики професійної освіти та соціально-гуманітарних дисциплін Білоцерківського інституту неперервної професійної освіти ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 09108, Київська область, м. Біла Церква, вул. Леваневського, 52/4, (04563) 7-16-07, e-mail: olga.kosytsia@gmail.com**,** https//orcid.org/0000-0002-5781-780X

Ковальчук Алла Юріївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри приватного та публічного права Факультету підприємництва та права Київського університету технологій та дизайну, 01011, Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, тел.(067)9158889, e-mail: kovalchukay@i.ua, https//orcid.org/0000-0003-4807-2436

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ЗМІСТ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ

Анотація. Об’єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері стандартизації освіти в Україні, предметом є розуміння концептуального змісту стандартизації професійної освіти. Метою статті є визначення концептуального змісту стандартизації професійної освіти на основі аналізу та узагальнення поглядів науковців різних галузей знань та законотворців на роль та переваги стандартизації освіти на компетентнісно-модульній основі.

Авторами проаналізовано підходи до розуміння сутності стандартизації професійної освіти, її переваги та перспективи. Обґрунтовано необхідність приділити належну увагу формуванню ключових компетентностей у здобувачів освіти з урахуванням Рекомендацій Ради Європейського Союзу від 22 травня 2018 року «Про ключові компетентності для навчання протягом усього життя». Доведено, що концептуальність та системність стандартизації змісту професійної освіти сприяє розвитку партнерських відносин між державою, роботодавцями, закладами освіти та майбутніми працівниками. Узагальнено, що саме поєднання професійних стандартів, стандартів професійної освіти та стандартів оцінювання є тим стрижнем та умовою підготовки кваліфікованого фахівця, який би задовольнив потреби національної економіки, ринку праці і безумовно особисті потреби.

Зроблено висновки, що тенденції до професійного протиборства на ринку праці обумовлюють застосування сучасних освітніх практик для підготовки конкурентоздатного та висококваліфікованого фахівця. Розробка та

активне застосування стандартів формує компетентності не лише у здобувачів освіти, але й у педагогів. Аналіз вимог роботодавців до майбутнього працівника свідчить все більше про зміщення уваги від знань до умінь і навичок. Ситуація, яка склалась в світі з поширенням пандемії вірусу Covid-19, яскраво продемонструвала як швидко може змінитись світ та звичний уклад життя. Ми не можемо не відзначити, що виховання та навчання здобувачів освіти будь-якого освітнього рівня після такого досвіду повинно зміститись у бік формування особистості, яка усвідомлює, що єдине що є незмінним – це зміни. Стандартизація змісту професійної освіти цьому безумовно сприятиме.

Ключові слова: професійна (професійно-технічна) освіта, стандартизація, ключові компетентності, навчання протягом усього життя, ринок праці.

Kosytsia Olha Oleksiivna, Doctor of Law, Professor of the Department of the Methodology of Vocational Education and Social and Humanitarian Disciplines, Bilotserkva Institute of Continuing Professional Education of the State Institution of Higher Education "UNIVERSITY OF EDUCATION MANAGEMENT" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 09108, Kiev region, Bila Tserkva, 52/4 Levanevsky St., (068)7101786, e-mail: olga.kosytsia@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-5781-780X

Kovalchuk Alla Yuriivna, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Private and Public Law of the Faculty of Entrepreneurship and Law of the Kiev University of Technology and Design, 01011, Kyiv, 2 Nemyrovych-Danchenko St., tel. (067)9158889, e-mail: kovalchukay@i.ua, https//orcid.org/0000-0003-4807-2436

CONCEPTUAL CONTENT OF STANDARDIZATION OF VOCATIONAL EDUCATION IN UKRAINE: LEGAL AND MANAGEMENT ASPECTS

Abstract. The subject of research is public relations in the field of standardization of education in Ukraine, the subject is the understanding of the conceptual content of standardization of vocational education. The purpose of the article is to determine the conceptual content of standardization of vocational education based on the analysis and generalization of the views of scholars of different fields of knowledge and lawmakers on the role and benefits of standardization of education on a competency-modular basis.

The authors analyze the approaches to understanding the essence of standardization of vocational education, its advantages and perspectives. The necessity to pay due attention to the formation of key competences in education recipients is justified, taking into account the recommendations of the Council of the European Union of May 22, 2018 "On Key Competences For Lifelong Learning". It

is proved that conceptualization and systematic standardization of the content of vocational education contributes to the development of partnerships between the state, employers, educational institutions and future employees. Generally speaking, it is the combination of professional, vocational education and assessment standards that is the core and condition for the training of a qualified person who would meet the needs of the national economy, the labour market and certainly personal needs.

It is concluded that trends in professional confrontation in the labour market determine the use of modern educational practices to prepare a competitive and highly qualified specialist. The development and active application of standards builds competence not only among educators, but also with teachers. An analysis of employers' requirements for a future employee is increasingly indicative of a shift in focus from knowledge to skills. The situation in the world with the spread of the Covid-19 pandemic has vividly demonstrated how quickly the world and the way of life can change. We cannot but mention that the education and training of those who receive education at any educational level, after such an experience, must shift towards the formation of a person who realizes that the only thing that is unchanged is change. Standardization of the content of vocational education will certainly contribute to this.

Keywords: vocational (vocational-technical) education, standardization, key competences, lifelong learning, labour market.

Постановка проблеми. Концепцією реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти "Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта" на період до 2027 року [1] визначено, що основною проблемою, яка потребує розв'язання, є невідповідність підготовки кваліфікованих кадрів потребам особи, національної економіки та суспільства. Одним з проявів цієї проблеми є поряд з іншими – невідповідність змісту освіти та методики викладання вимогам сучасного ринку праці та потребам особи. Методика викладання, зміст освіти як і ринок праці та національна економіка є комплексними, багатогранними, динамічними системними явищами і процесами, що виключає однозначність та імперативність. Поступове осмислення деяких аспектів та елементів реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти, які представлені Концепцією і не тільки, дозволить усвідомлено та виважено прийти то розуміння та необхідності реформування та удосконалення професійної освіти, основою якої беззаперечно є стандартизація її змісту. Саме стандартизація професійної освіти сприяє розвитку партнерських відносин між державою, роботодавцями, закладами освіти та майбутніми працівниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більше 20 років освітян та роботодавців цікавить тематика стандартизації освіти в Україні. Різним аспектам стандартизації змісту професійної освіти присвячені праці таких

вчених: Н. М. Ваніна, О. А. Дубасенюк, Н. В. Дупак, Ю. Ф. Зіньковський, А. А. Каленський, С. Г. Кравець, Ю. І. Кравець, Л. І. Короткова, В. І. Луговий, П. Г. Лузан, Л. Б. Лук'янова, С. В. Мельник, Н. Г. Ничкало, С. І. Панцир, Т. М. Пащенко, Л. П. Пуховська, Т. В. Пятничук, Ж. В. Таланова та ін. Але, правовий та адміністративний аспекти даної проблематики залишилися поза увагою, або лише фрагментарно знайшли своє відображення у наукових доробках вчених, і тому потребують окремих наукових розвідок.

Метою статті є визначення концептуального змісту стандартизації професійної освіти на основі аналізу та узагальнення поглядів науковців різних галузей знань та законотворців на роль та переваги стандартизації освіти на компетентнісно-модульній основі.

Виклад основного матеріалу. Серед основних причин низької якості підготовки кадрів та відсутності в Україні дієвого механізму регулювання системи підготовки кадрів С. І. Мельник та С. В. Панцир виділяють наступні: 1. В Україні так і не розроблено стратегію розвитку на найближчі 15–20 років, чітко не визначено пріоритети в регіонально–галузевому, професійному та функціональному контексті. 2. За період незалежності країни набула розвитку «масовізація» та «комерціалізація» вищої освіти, що призвело до формування «ринку дипломів», згортання прикладних напрямків підготовки та сегментів освіти (професійно-технічної та середньої спеціальної (технікуми, коледжі). 3. Розбалансованість обсягів і напрямів підготовки кадрів у професійному розрізі з потребою в них, що формується на національному та регіональних ринках праці. 4. Низький рівень оновлення в країні професійно-класифікаційної і професійно-кваліфікаційної стандартизації. 5. Відірваність освітніх та освітньо-кваліфікаційних стандартів від вимог Класифікатору професій та Національного класифікатора України ДК 009 «Класифікація видів економічної діяльності» та ін. [2, с. 11-19].

З метою вирішення проблеми невідповідності підготовки фахівця ринку праці в останні роки активно запроваджується стандартизація змісту професійної освіти. На сьогоднішній день особа має вибір серед більш як 400 професій, які можна здобути в закладах професійної освіти.

Стандартизація професійної освіти – це процедура, що визначає встановлення нормативних вимог кваліфікаційних стандартів до освітніх результатів (компетентностей) випускників закладів професійної освіти, забезпечує перманентне зіставлення навчальних досягнень учнів, студентів з цілями їхньої компетентнісно орієнтованої підготовки задля її корекції, забезпечує досягнення належних рівнів якості професійної підготовки фахівців у професійних навчальних закладах засобами інноваційності змісту та технологій навчання і сприяє конвертованості рівнів професійної освіти всередині держави та за її межами [3, с. 4-5].

Стандартизація є ефективним засобом, що стимулює властиві освіті якості: здатність до саморозвитку і самовдосконалення. Зміст освіти,

виступаючи оптимальним об'єктом стандартизації, є тим унікальним основним стрижнем, що досить міцно й у той же час досить гнучко поєднує всі рівні системи освіти, визначає їхню послідовність і наступність [4]. Стандарти в професійній освіті і навчанні – це своєрідний зв'язок між системою освіти, з одного боку, і ринком праці та промисловістю – з іншого. Зв'язок між стандартами професійної освіти і навчання в секторі освіти, включаючи загальну і вищу освіту, та ринком праці постійно змінюється, в залежності від політики країни в цій галузі та її правової основи [5, с. 6].

Правовою основою стандартизації професійної освіти є закони України («Про освіту» (2017), «Про професійно-технічну освіту» (1998), «Про стандартизацію» (2014), «Про фахову передвищу освіту» (2019), «Про професійний розвиток працівників» (2012) та ін.), постанови та розпорядження Кабінету міністрів України («Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» від 23.11.2011 р. № 1341; «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів» від 31.05.2017 р. № 373; «Про затвердження Плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016-2020 роки» від 14.12.2016 р. № 1077; «Про затвердження Державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах» від 11.09.2007 р. № 1117, «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти "Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта"» на період до 2027 року), інші нормативно-правові акти (наказ Міністерства соціальної політики України від 22.01.2018 р. № 74 «Про затвердження Методики розроблення професійних стандартів», наказ Міністерства освіти і науки України від 15.05.2013 р. № 511 «Про затвердження методики розроблення державних стандартів професійно-технічної освіти з конкретних робітничих професій»; наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 26.04.2012 р. № 522 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення Державних стандартів професійно-технічної освіти з конкретних професій на основі компетентнісного підходу»).

Реформування системи забезпечення якості професійної (професійно-технічної) освіти передбачає: формування внутрішньої системи забезпечення якості освіти та системи зовнішнього забезпечення якості освіти; розроблення нових стандартів професійної (професійно-технічної) освіти на базі професійних стандартів, які ґрунтуються на компетентнісному та особистісно-орієнтованому підходах до навчання; формування мережі кваліфікаційних центрів, основними функціями яких є оцінювання і визнання результатів навчання, присвоєння та/або підтвердження відповідних професійних кваліфікацій; забезпечення стимулювання професійного зростання педагогічних працівників, а також залучення до освітнього процесу висококваліфікованих працівників виробництва та сфери послуг [1].

У професійній освіті виділено необхідність формування загально професійних, професійних та ключових компетентностей. Метою стандартизації професійної освіти на основі компетентісно-модульного підходу є формування у майбутнього кваліфікованого працівника необхідних компетентностей, однаково важливих для соціалізації, професійного розвитку та самоідентифікації.

С. В. Мельник та С. І. Панцир справедливо відмічають, що однією з найбільш перспективних за останнє десятиліття в ЄС і багатьох інших країнах стала методика підготовки кадрів через результати навчання, заснована на компетентнісному підході. Вона направлена на визнання кваліфікацій різних типів, отриманих через різні форми освіти та навчання (формальна та неформальна освіта, самостійне (спонтанне, інформальне) навчання) в чіткому, прозорому й підтверджуваному процесі оцінювання наявних знань, умінь, навичок, здатності застосовувати їх на практиці, як того вимагають професійні стандарти, розроблені представниками ринку праці [2, с. 7]. Визначено, що стандартизація професійної освіти має бути конструктом чотирьох взаємопов'язаних, послідовних етапів досягнення належних рівнів якості підготовки фахівців (розроблення та затвердження кваліфікаційних стандартів професійної освіти – професійного, освітнього, стандарту оцінювання; проектування змісту компетентнісно орієнтованого змісту освіти – освітніх програм, навчальних планів, навчальних програм дисциплін та ін.; обґрунтування та впровадження педагогічних технологій, що забезпечують гарантоване досягнення результатів компетентнісного навчання; оцінювання компетентнісних досягнень учнів, студентів, випускників засобами об'єктивних, валідних методик) [6, с. 35]. Отже, саме поєднання професійних стандартів, стандартів професійної освіти та стандартів оцінювання є тим стрижнем та умовою підготовки кваліфікованого фахівця, який би задовольнив потреби національної економіки, ринку праці і безумовно особисті потреби.

В залежності від професії змінюються не лише загально-професійні та професійні компетентності, але й ключові. Для професії, наприклад, «пекаря» стандартом професійної освіти встановлено такі компетентності як: усвідомлення важливості свого трудового внеску в досягнення колективу; оперативність в прийнятті правильних рішень у позаштатних ситуаціях під час роботи; здатність відповідально ставитися до професійної діяльності; здатність діяти в нестандартних ситуаціях; здатність працювати в команді; дотримання професійної етики; здатність запобігати конфліктних ситуацій та ін. Відповідно для професії «адміністратор» ключовою буде компетентність – здатність вирішувати конфліктні ситуації, організовувати роботу в команді тощо.

Академіки Н. Г. Ничкало і Ю. Ф. Зіньковський зауважують, що в стандартах цього покоління «принципово важливим є питання співвідношення природничо-математичної, гуманітарної, загальнотехнічної, професійно-

теоретичної, професійно-практичної, фізичної підготовки..., важливо постійно приділяти увагу загальноосвітній, культурологічній підготовці спеціаліста, без якої неможливо досягти високого рівня професійної культури» [7, с. 34]. Погоджуючись з шановними академіками, слід додати, що всі компетентності в першу чергу формуються задля успішної соціалізації, що дасть змогу професійній реалізації та/або подальшому навчанню.

Рекомендаціями Ради Європейського Союзу від 22 травня 2018 року «Про ключові компетентності для навчання протягом усього життя» [8] передбачено, що ключовими компетентностями є ті, які необхідні всім людям для підвищення особистого потенціалу і розвитку, розширення можливостей працевлаштування, соціальної інтеграції та активного громадянства. Такі компетентності розвиваються в процесі навчання протягом усього життя, починаючи з раннього дитинства шляхом формального, неформального та інформального навчання. Такі навички, як критичне мислення, аналітичне мислення, вирішення проблем, творчість, робота в команді, вміння спілкування та проводити переговори, прийняття рішень, саморегуляція, стійкість, емпатія, участь, повага до різноманітності, враховуються у всіх ключових компетентностях [9]. Отже рекомендаціями Ради ЄС визначено такі ключові компетентності: 1. Грамотність (Literacy competence), 2. Мовна компетентність (Languages competence), 3. Математична компетентність та компетентність у науках, технологіях та інженерії (Mathematical competence and competence in science, technology and engineering), 4. Цифрова компетентність (Digital competence). 5. Особиста, соціальна та навчальна компетентність (Personal, social and learning competence). 6. Громадянська компетентність (Civic competence). 7. Підприємницька компетентність (Entrepreneurship competence). 8. Компетентність культурної обізнаності та самовираження (Cultural awareness and expression competence).

Вказана Рекомендація замінює Рекомендацію Європейського Парламенту та Ради Європи від 18 грудня 2006 р. «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя», якою також було встановлено вісім основних компетенцій: 1) Спілкування рідною мовою; 2) Спілкування іноземними мовами; 3) Знання математики та загальні знання у сфері науки і техніки; 4) Навички роботи з цифровими носіями; 5) Навчання заради здобуття знань; 6) Соціальні та громадянські навички; 7) Ініціативність та практичність; 8) Обізнаність та самовираження у сфері культури [10].

Перевагами нових стандартів професійної освіти на основі компетентнісно-модульного підходу для закладів професійної освіти є: швидке реагування на зміни у техніці, технологіях, змісті діяльності сфери праці; встановлення взаємозацікавлених та взаємовигідних стосунків з потенційними роботодавцями; врегулювання процесу працевлаштування випускників; набуття учнями професійної кваліфікації та компетентності для роботи і трудової діяльності; упровадження механізму зовнішнього оцінювання рівня

професійної кваліфікації випускника. Для роботодавців – це можливість: установлення варіативності та різностроковості освітнього процесу; упровадження дієвого впливу на формування змісту та організацію професійного навчання; отримання компетентних фахівців, які точно відповідають вимогам підприємства; підвищення продуктивності і якості послуг і продукції; здійснення контролю за оцінюванням результатів підготовки робітника [5, с. 65-66].

Фахівці з розвитку бізнесу та працевлаштування, для яких вивчення попиту та пропозиції на ринку праці є основною сферою дослідження та професійної діяльності, підсумовують, що здобувач освіти навчаючись, не лише здобуває знання, але й вчиться вчитися. І це в процесі навчання вже стає чи не найголовнішим. Адже в стрімких умовах автоматизації робочих місць велика вірогідність, що кожна людина повинна бути готовою до змін, а саме перевчитись, перекваліфікуватись, адаптуватись, попрощатись зі здобутою навичкою та опанувати нову. Для цього і потрібно більшою мірою звертати увагу на формування у здобувачів освіти ключових компетентностей. Окрему увагу фахівці звертають на здатність спостерігати за трендами та усвідомлення своєї цінності, самоідентифікації.

Висновки. Стандартизація в освіті, зокрема в професійній, є наслідком та причиною трансформації соціального та економічного середовища в Україні та світі. Світ з розвитком інформаційних технологій та активного застосування штучного інтелекту швидко змінюється. Тенденції до професійного протиборства на ринку праці обумовлюють застосування сучасних освітніх практик для підготовки конкурентоздатного та висококваліфікованого фахівця. Здобувачі освіти повинні буди пристосовані до змін та очікувань, які висувають до них роботодавці. Розробка та активне застосування стандартів формує компетентності не лише у здобувачів освіти, але й у педагогів. Аналіз вимог роботодавців до майбутнього працівника свідчить все більше про зміщення уваги від знань до умінь і навичок. Ситуація, яка склалась в світі з поширенням пандемії вірусу Covid-19 яскраво продемонструвала як швидко може змінитись світ та звичний уклад життя. Ми не можемо не відзначити, що виховання та навчання здобувачів освіти будь-якого освітнього рівня після такого досвіду повинно зміститись у бік формування особистості, яка усвідомлює, що єдине що є незмінним – це зміни. Стандартизація змісту професійної освіти цьому безумовно сприятиме.

Література:

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року: Розпорядження Кабінету міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-%D1%80
2. Мельник С., Панцир С. Як в Україні створити сучасну систему кваліфікацій? К.: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 64 с.
3. Стандартизація професійної освіти: теорія і практика: монографія /

А. А. Каленський, П. Г. Лузан, Н. М. Ваніна, Т. М. Пащенко, С. Г. Кравець, Т. В. Пятничук. За наук. ред. А. А. Каленського. Житомир: «Полісся», 2018. 256 с.

4. Дупак Н. В. Особливості реалізації системного підходу до стандартизації професійної освіти / Професійна педагогічна освіта: системні дослідження : монографія за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. С. 109-124.

5. Дієвказ розробникам стандартів професійної (професійно-технічної) освіти створених на компетентнісно-модульній основі (проект). Міністерство освіти і науки України, Інститут модернізації змісту освіти. Київ. 2018. 68 с.

6. Лузан П. Г., Пащенко Т. М., Ваніна Н. М., Колісник Н. В. Стандартизація професійної освіти на основі компетентнісного підходу. *Journal «ScienceRise: Pedagogical Education». №5(25).* 2018. С. 32-35.

7. Державні стандарти професійної освіти: теорія і методика: монографія / за ред. Н.Г. Ничкало. Хмельницький: ТУП, 2002. 334 с

8. ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning. Brussels, 2018. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN

9. Освіта на основі життєвих навичок: Адвокаційний модуль для керівних кадрів. URL : http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53

10. Рекомендація 2006/962/ЄС Європейського Парламенту та Ради (ЄС) «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя» від 18 грудня 2006 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975

References:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi profesiinoi (profesiino-tekhnichnoi) osvity «Suchasna profesiina (profesiino-tekhnichna) osvita» na period do 2027 roku” : vid 12 chervnia 2019 r., № 419-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of realization of state policy in the sphere of vocational (vocational-technical) education "Modern vocational (vocational-technical) education" for the period up to 2027” from June 12, 2019, № 419-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2019-%D1%80 [in Ukrainian].

2. Melnyk, S., Pantsyr, S. (2016). *Yak v Ukraini stvoryty suchasnu systemu kvalifikatsii? [How to create a modern qualification system in Ukraine?]*. Kyiv: Yevropeiskyi informatsiino-doslidnytskyi tsentr [in Ukrainian].

3. Kalenskyi, A.A., Luzan, P.H., Vanina, N.M., Pashchenko, T.M., Kravets, S.H., Piatnychuk, T.V. (2018). *Standartyzatsiia profesiinoi osvity: teoriia i praktyka [Standardization of Vocational Education: Theory and Practice]*. Zhytomyr: «Polissia» [in Ukrainian].

4. Dupak, N.V. (2015). Osoblyvosti realizatsii systemnoho pidkhodu do standartyzatsii profesiinoi osvity [Features of realization of systematic approach to standardization of vocational education]. *Profesiina pedahohichna osvita: systemni doslidzhennia – Professional pedagogical education: system studies.* (pp. 109-124). O. A. Dubaseniuk (Eds.). Zhytomyr: Vyd-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian].

5. *Diievkaz rozrobnykam standartiv profesiinoi (profesiino-tekhnichnoi) osvity stvorenykh na kompetentnisno-modulnii osnovi (proekt) [Diavkaz to developers of standards of vocational (vocational-technical) education created on a competency-modular basis (project)]*. (2018). Kyiv [in Ukrainian].

6. Luzan, P.H., Pashchenko, T.M., Vanina, N.M., Kolisnyk, N.V. (2018). Standartyzatsiia profesiinoi osvity na osnovi kompetentnisnoho pidkhodu [Standardization of vocational education on the basis of competence approach]. *Journal «ScienceRise: Pedagogical Education», 5(25),* 32-35 [in Ukrainian].

7. Nychkalo, N.H. (Eds.). (2002). *Derzhavni standarty profesiinoi osvity: teoriia i metodyka [State standards of professional education: theory and methodology]*. Khmelnytskyi: TUP [in Ukrainian].

8. ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning. (2018). *eur-lex.europa.eu.* Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN [in English].

9. Rozdil 1. Nova paradyhma osvity u hlobalnomu sviti. 1.2. Kliuchovi kompetentnosti dlia navchannia protiahom zhyttia [Chapter 1. The New Paradigm of Education in the Global World. 1.2. Key competences for lifelong learning]. *dlse.multycourse.com.ua.* Retrieved from http://dlse.multycourse.com.ua/ua/page/15/53 [in Ukrainian].

10. Rekomendatsiia 2006/962/YeS Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady (YeS) «Pro osnovni kompetentsii dlia navchannia protiahom usoho zhyttia» : vid 18 hrudnia 2006 roku [Recommendation 2006/962 / EC of the European Parliament and of the Council (EU) on core competences for lifelong learning from 18 December 2006]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975 [in Ukrainian].

УДК. 352.07:005.3]:005.591.4

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-189-201

Костенюк Наталя Іванівна, старший викладач кафедри «Електронного урядування та інформаційних систем»,ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: (048) 70-59-765, e-mail: k_natali72@ukr.net, https//orcid.org/ 0000-0001-6723-7166

РОЗРОБКА МОДЕЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ РЕІНЖИНІРИНГОВОГО ПІДХОДУ

Анотація. У статті розглядаються можливість і доцільність моделювання адміністративно-управлінських процесів для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС), яка ґрунтується на процесному підході, відповідно до якого відбувається виконання різноманітних функцій державного управління та надання послуг організаціям і громадянам. Для підвищення ефективності реалізації адміністративних процесів в органах місцевого самоврядування пропонується використовувати методичний апарат реінжинірингу, який довів свою ефективність при реалізації проектів реструктуризації систем управління значної кількості комерційних і державних організацій. Розробка моделі діяльності ОМС дозволяє швидко та економічно визначити найкращий варіант перетворень структури та функцій ОМС відповідно до зміни соціально-економічної ситуації, появою нових завдань або правових рішень щодо перерозподілу сфер управлінської відповідальності. Запропонована трьохрівнева модель діяльності органу місцевого самоврядування, розробка якої базується на попередньо проведеному трьохстадійному реінжинірингу. Розглянуто основні складові даної моделі, які відображають організаційно-функціональну діяльність, адміністративно-управлінські процеси та результативність функціонування ОМС. Організаційно-функціональна модель містить функціонально-структурний опис ОМС, в якому відображається взаємозв'язок структурних підрозділів з функціями, реалізованими цими підрозділами. Модель адміністративно-управлінського процесу є описом ключових для ОМС основних процесів, на основі якого виявляються, відповідно до сформульованих загальних критеріїв, неоптимальні процеси, а також розробляються варіанти рішень щодо їх оптимізації. Модель результативності діяльності підтримує технологічно процедури цілепокладання, показує прив'язку цілей до конкретних виконавців з показниками їх діяльності. На підставі цих моделей виділено предметні області діяльності ОМС та сформовано групи користувачів інформації предметних областей діяльності.

Ключові слова: адміністративне моделювання, методи, модель, орган місцевого самоврядування, реінжиніринг, реформування.

Kostenyuk Nataly Ivanovna, Senior lecturer of the department «E Government and Information Systems Department» Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine Odessa, Ukraine, 65009, Odessa, Genuezka, 22, tel.: (048) 70-59-765, e-mail: k_natali72@ukr.net, https//orcid.org/ 0000-0001-6723-7166

DEVELOPMENT OF MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ACTIVITY BASED ON REENGINEERING APPROACH

Abstract. The article discusses the possibility and feasibility of modeling of the administrative-managerial processes for improving the effectiveness of the local self-government bodies (LSGB), which is based on a process approach, according to which the various functions of the public administration and services to organizations and citizens are provided. To improve the efficiency of implementation of administrative processes in the local governments it is proposed to use a methodological apparatus of re-engineering, which has proven effective in the implementation of projects of re-structuring the administration systems of a large number of commercial and state organizations. The development of a model of the activity of the LSGB allows to determine quickly and economically the best variant of the transformation of the structure and functions of the LSGB in accordance with the change of the socio-economic situation, the emergence of new tasks or legal decisions regarding the redistribution of areas of administrative responsibility. The three-level model of activity of the local self-government body is proposed, the development of which is based on the preliminary three-stage re-engineering. The main components of this model, which reflect organizational and functional activity, administrative and management processes and the effectiveness of the functioning of the LSGB, are considered. The organizational and functional model contains a functional and structural description of the LSGB, which reflects the relationship of the structural units with the functions implemented by these units. The model of the administrative-managerial process is a description of the key processes for the LSGB, on the basis of which, in accordance with the formulated general criteria, suboptimal processes are identified, as well as variants of solutions for their optimization are developed. The performance model supports technologically goal setting procedures, shows the linking of goals to specific performers with indicators of their performance. On the basis of these models, the subject areas of activity of the LSGB were allocated and groups of users of information of the subject areas of activity were formed.

Keywords: administrative modeling, methods, model, local government, reengineering, reform.

Постановка проблеми. Проблема підвищення ефективності та якості діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) має багато аспектів вирішення, в тому числі із застосуванням методів аналізу, моделювання та перепроектування процесів, які використовуються під час проведення реінжинірингу. Від вирішення цієї проблеми залежить рівень стандартів і якості життя людей та їх задоволення діяльністю органів місцевого самоврядування. Традиційні методи удосконалення діяльності ОМС спрямовані, як правило, на: удосконалення структури, конкретизацію повноважень та функцій, що не призводить до суттєвих змін в діяльності ОМС, а робить їх «косметичними», часто повторюваними в пошуках кращих рішень, які супроводжуються додатковими витратами часу та ресурсів.

За даних обставин доцільним і підтвердженим практикою є застосування методу моделювання, на основі якого будується модель діяльності ОМС у вигляді графічного зображення послідовних адміністративних процесів і процедур, а також їх інформаційного та ресурсного оточення, яка може бути корисною для розуміння того, як різні адміністративні процеси і процедури співвідносяться один з одним. Крім того такі моделі здатні виявити неефективні, надлишкові процеси та інші приховані пастки, які служать потенційними джерелами зниження ефективності. На практиці розробка моделі діяльності здійснюється в рамках проведення реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів ОМС, як методичної основи їхнього перепроектування та формування нового бачення на діяльність ОМС, сконцентрованої на досягнення мети та цілей ОМС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо аналізу, оцінки та удосконалення діяльності організації досліджувались всесторонньо багатьма вітчизняними і зарубіжними авторами. В силу своєї багатогранності воно розглядалось в різних аспектах, з різних позицій, представниками різних наук. Дане питання було одним із головних в галузі державного управління, не втратило воно свого значення і для галузі публічного управління та адміністрування.

Здебільшого ці розробки стосуються висвітлення питань моделювання організаційних структур, організаційного проектування, адміністративного моделювання в бізнесовому середовищі і. по суті, орієнтовані на удосконалення чи оптимізацію організаційних структур, адміністративних моделей. Так, моделювання знайшло своє використання у якості аналітичного методу державного управління, механізму державного управління. Зокрема, А. М Панчук розглядає методи та інструменти моделювання управлінських процесів, зосередившись на методології функціонального моделювання для вирішення державно-управлінських проблем [1]. Особливості упровадження процесного підходу до організації діяльності з надання муніципальних послуг в Україні досліджували Д. Сухінін та Т. Маматова. [2]. Д. Б. Єльчанінов

присвятив свою роботу розкриттю сутності системологічного підходу до функціонального моделювання в державному управлінні [3]. О.В.Усенко визначила роль і місце моделювання в державному управлінні освітою [4]. О.В.Половцев досліджував основні сучасні моделі динаміки соціально-економічних процесів та систем різних рівнів та розглядав можливості їх застосування в галузі державного управління [5].

Поруч з ними, в значній мірі також для бізнес-середовища, розглядались питання реінжинірингу бізнес-процесів як інструменту значного підвищення рівня його конкурентоспроможності підприємств. Зокрема у своїй монографії О.В.Виноградова зазначає, що реінжиніринг бізнес-процесів є науково-практичним підходом до здійснення кардинальних змін бізнес-процесів підприємства [6].

Завдяки своїй універсальності реінжиніринговий підхід був перенесений і в державний сектор, що знайшло своє відображення в публікаціях вітчизняних науковців. Так, В. В. Круглов, Ю.В. Мирошниченко досліджували питання формування механізму реінжинірингу державного регулювання державно-приватного партнерства [7], І. І. Репін, А. В. Дайнеко, М. О. Лугіна узагальнили моделі реінжинірингу бізнес-процесів та дослідили особливості їхньої адаптації при проведені реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади, розкрили методи оптимізації адміністративних процедур [8]. Дослідженню тенденцій розвитку реінжинірингу в системі державного управління присвячена робота О. І. Пархоменко-Куцевіл [9], підходи до проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади запропоновано в методичній розробці О.Ю. Оболенського, Ю.М.Сороко [10].

Даний перелік можна продовжувати проте, як бачимо, значно менше уваги в цих дослідженнях приділяється питанням, що по’вязані з розробкою моделі діяльності ОМС на основі реінжинірингу.

Мета статті полягає у розробці моделі діяльності органу місцевого самоврядування, побудованої на основі реінжинірингового підходу.

Виклад основного матеріалу. Довгий час в бізнесі і в діяльності органів місцевого самоврядування моделювання було допоміжною задачею при автоматизації процесів. Завдання моделювання процесів в ході побудови інформаційних систем вирішувалися за допомогою інструментів CASE-технології, яка спочатку призначалась для розробки програмних, інформаційних систем, а згодом була адаптована до розробки організаційних систем [11].

В ході нових завдань відбулася зміна об’єкта моделювання, тепер ним стала, так звана, «корпоративна архітектура» під якою розуміють об’єктивно існуючий устрій організаційної системи, який включає нематеріальні і матеріальні активи, ціннісні настанови і очікування, систему цілей і

показників, способи організації діяльності для підтримки сталого функціонування і розвитку [12].

Для ОМС характерні реорганізації, які проводяться з метою вдосконалення процесів, при виникненні нових соціально-економічних або політичних завдань. Особливу значущість в даний період часу мають перетворення, які здійснюються в рамках децентралізації управління, об'єднання територіальних громад і, зокрема, при удосконаленні процесів надання адміністративних послуг. Розробка моделі діяльності ОМС дозволяє швидко та економічно визначити найкращий варіант перетворень структури та функцій ОМС відповідно до зміни соціально-економічної ситуації, появою нових завдань або правових рішень щодо перерозподілу сфер управлінської відповідальності. Вивчення досвіду та аналіз літератури дозволяють уявити модель діяльності ОМС у якості сукупності моделей трьох типів. До них відносяться: організаційно-функціональна модель, модель адміністративно-управлінського процесу, модель результативності діяльності [13].

На підставі трьохстадійного реінжинірингу уявляється можливим запропонувати відповідно кожній стадії трьохрівневу модель діяльності ОМС у вигляді:

1. Організаційно-функціональна моделі. Організаційно-функціональна модель (ОФМ) може бути застосована для опису і аналізу функцій, виявлення дублювання або незакріплених функцій, розробки рекомендацій щодо вдосконалення розподілу відповідальності за виконання функцій між ОМС та їх підрозділами всередині кожного ОМС. У цій моделі може бути виконана деталізація функцій між підрозділами ОМС. Організаційно-функціональна модель являє собою певну частину загальної моделі АУП ОМС, що містить функціонально-структурний опис модельованої організації, в якому відображаються взаємозв'язок структурних підрозділів організації з функціями, реалізованими цими підрозділами [13].

На основі цієї моделі проводиться початковий укрупнений опис повної системи процесів: ідентифікація і специфікація всіх процесів ОМС. Це дозволяє виділити ключові міжфункціональні процеси, які, як правило, починаються від взаємодії з користувачами і пронизують всі функціональні області ОМС. На етапі побудови ОФМ визначається склад основних компонент і характеристик моделі, які були отримані під час передпроектної стадії реінжинірингу АУП ОМС. Таким чином, ОФМ дозволяє спростити і зробити більш наочними варіанти перерозподілу напрямів діяльності між ОМС (ОТГ) і їх підрозділами під час проведення реорганізації.

2.Моделі адміністративно-управлінського процесу. Модель адміністративно-управлінського процесу є описом ключових для ОМС основних процесів. На базі точного опису адміністративного процесу розробляються адміністративні регламенти (АР) як основа для стандартизації адміністративної послуги [13].

3. Моделі результативності діяльності. Модель результативності діяльності підтримує технологічно процедури цілепокладання, показує прив'язку цілей до конкретних виконавців з показниками їх діяльності. Дана модель також може бути використана у якості інформаційної підтримки при впровадженні системи внутрішнього аудиту, що дозволяє оцінювати ефективність діяльності структурних підрозділів та посадових осіб, а також проводити оцінку ефективності бюджетних витрат [14].

Незважаючи на те, що ОМС це досить складний соціально-економічний комплекс, тим не менш, його можна представити у вигляді загальної моделі. Причому, описувати всі елементи і зв'язки системи не потрібно, досить виділити найбільш суттєві елементи і зв'язки. За допомогою моделі можна визначити основні проблеми, намітити шляхи їх вирішення і показати діяльність ОМС. Виходячи з того, що модель діяльності ОМС є засобом опису організаційної структури та порядку функціонування ОМС, призначеного для організації, оцінки та оптимізації структури та процесів функціонування ОМС, вона розробляється, підтримується і модифікується безпосередньо силами працівників ОМС. Методична допомога в побудові моделі і аудит розроблених моделей здійснюється сертифікованими зовнішніми експертами або комісіями.

До предметної області «зовнішнє середовище і органи управління вищого рівня» відносять компоненти моделі, що описують зовнішнє середовище, в частині, яка пов'язана з діяльністю ОМС, підвідомчі організації і об'єкти управління.

До предметної області «цілі і показники діяльності ОМС» відносять компоненти моделі:

- що характеризують цілі та призначення ОМС в загальній системі державного управління
- стратегічні показники, що характеризують результативність в досягненні поставлених цілей, і операційні показники, пов'язані з ефективністю реалізації діяльності.

Таким чином, модель діяльності ОМС описує різні аспекти функціонування ОМС, які можуть бути об'єднані в наступні основні предметні області (рис 1):

Рис.1. Основні предметні області моделювання діяльності ОМС.

Компоненти предметної області «АУП-дії» моделі ОМС описують функціональний потенціал і адміністративні дії, що реалізуються у формі процесів, проектів і «доручень», які виконуються посадовими особами та іншими працівниками ОМС.

До предметної області «організаційна структура ОМС» відносять компоненти моделі, що представляють її адміністративно-штатну і рольову структури.

У предметну області «персонал» включають компоненти моделі, які специфікують вимоги, права і повноваження, а також персональний склад співробітників.

До предметної області «інфраструктура ОМС» відносять компоненти моделі, які характеризують майно ОМС, що дозволяє реалізувати адміністративні дії - обладнання, засоби комунікацій, програмні продукти і т.п.

У предметну область «інформація» входять компоненти моделі, які описують як електронні, так і «паперові» інформаційні об’єкти, що забезпечують прийняту модель управління.

До предметної області «ресурси» відносять компоненти моделі, що описують структури бюджетів, об’єкти управлінського обліку та центри фінансової відповідальності.

На верхньому рівні модель діяльності ОМС задається набором семантичних категорій, що описують всі відображені в моделі аспекти діяльності ОМС і встановлені між цими категоріями зв’язки. Семантичні категорії, що використовуються в моделях діяльності ОМС, називаються класифікаторами, зв’язки між семантичними категоріями звуться проекціями [10].

Класифікатори визначають смисловий зміст понять моделі та перераховують їх поелементний склад. Класифікатор може бути простим перерахуванням елементів або визначати деяку ієрархію елементів, що входять до нього. Проекції встановлюють зв’язки між поняттями, зафіксованими в

класифікаторах, і перераховують поелементні зв'язки понять моделі. Проекція може пов'язувати два або більше класифікаторів моделі. Всі елементи моделі можуть групуватися за предметними областями. Приведений вище базовий список предметних областей може бути використаний при розробці типової моделі діяльності ОМС і при необхідності може розширюватися.

Модель АУП ОМС є складовою загальної моделі діяльності ОМС. Дана модель, використовуючи певні поняття, які були використані при побудові організаційно-функціональної моделі, вводить в загальну модель діяльності ОМС нові компоненти, тобто класифікатори і проекції, за допомогою яких описуються усі напрями і аспекти діяльності ОМС. І якщо ОФМ моделює діяльність ОМС в статиці (відображає), то модель АУП відображає схему процесів, які протікають в ОМС і може розглядатися як опис діяльності ОМС в динаміці. Модель АУП (МАУП) є основою для подальшого уточнення функціональних завдань ОМС і їх розподілу між рольовими ланками, формування відповідних регламентуючих документів, а також засобом можливої взаємодії з іншими органами влади і організаціями [11].

На етапі побудови моделі АУП визначається склад її основних компонент і характеристик, зокрема:
- характеризуються основні види АУП ОМС, модель діяльності якого розробляється;
- описується взаємозв'язок рольової структури ОМС з процесами надання послуг, прийняття рішень;
- визначаються рамки функціональної відповідальності структурних одиниць (підрозділів) ОМС,
- формуються базові організаційні положення щодо ОМС, а також задаються деякі інші характеристики створюваної моделі.

Процеси, так само як і структура ОМС, відображаються в моделі за допомогою класифікаторів і проекцій, що описують окремі поняття і зв'язки між ними. Власне процес, в найбільш загальному вигляді, являє собою послідовність дій, що розгортається в часі. Оскільки такі дії в організаційно-функціональній складовій загальної моделі вже представлені за допомогою класифікатора «Функції», то цей класифікатор є основою для побудови моделей АУП [8].

Модель результативності діяльності ОМС будується на основі двох моделей, це ОФМ та МАУП, і є відображенням діяльності ОМС, яка базується на досягненні стратегічних цілей місцевого самоврядування. Дана модель дозволяє створювати елементи звітів стосовно результатів та основних напрямків діяльності ОМС, підтримує формування і експертизу зведених звітів про результати та основні напрямки діяльності ОМС. Ця модель може також підтримувати заходи щодо формування системи цілей і показників діяльності підрозділів і окремих співробітників.

У частині завдань ОМС модель забезпечує інформаційну підтримку створення та впровадження комплексної системи конкурентного розподілу ресурсів, технологій і процедур визначення мети, що, у сукупності, забезпечують прив'язку цілей до конкретних виконавців, вироблення показників, необхідних для адекватної оцінки ступеня досягнення поставлених цілей і дій виконавців, а також дає можливість оцінювати діяльність структурних підрозділів і посадових осіб, відповідальних за виконання поставлених завдань.

При впровадженні середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат, модель дозволяє проводити аналітичну роботу зі звітами щодо результатів та основних напрямків діяльності суб'єктів бюджетного планування, зокрема проводити експертизу розроблених суб'єктами бюджетного планування проектів, комплексний аналіз якості впровадження стратегічних цілей і пріоритетів Уряду.

Розробка даної частини загальної моделі діяльності ОМС базується на виділені основних предметних областей діяльності, здійсненої на основі аналізу нормативно-правових актів під час проведення реінжинірингу. Формати подання відомостей про діяльність ОМС є засобом опису організаційного устрою та порядку функціонування ОМС, який призначений для внутрішніх цілей ОМС або для використання зовнішніми органами, організаціями і громадянами.

Користувачі або споживачі інформації, яка стосується діяльності ОМС поділяються на такі групи:
- група 1 - громадяни і організації, що користуються послугами ОМС;
- група 2 - вищі органи МС;
- група 3 - аудитори ОМС;
- група 4 – посадові особи, персонал ОМС;
- група 5 - керівництво ОМС;
- група 6 - експерти-консультанти, зайняті побудовою моделей діяльності ОМС, реінжинірингом АУП ОМС;
- група 7 - фахівці зі створення інформаційних систем ОМС.

Перші три групи є зовнішніми користувачами, чотири наступні - внутрішніми користувачами інформації про діяльність ОМС.

Групи користувачів характеризується різними інформаційними потребами і різними допустимими рівнями розкриття інформації про модель, на підставі чого визначаються формати надання їм інформації про діяльність ОМС. Результат для групи 1: підвищення прозорості процесів для громадян і організацій, які вступають у взаємодію з ОМС з приводу отримання послуги отримується завдяки:
- графічному представленню процесу в зручному для сприйняття виді;
- наявності стандарту взаємодії, тобто регламенту.

Результатом для груп 2-6 є: оптимізація, тобто реінжиніринг адміністративних процесів шляхом:
- графічного представлення процесів в різних нотаціях;
- матриці відповідності за процес, організаційна аналітика;
- процес як складова загальної (організаційної та функціональної) структури системи ОМС.

Для групи користувачів (7) - фахівців зі створення інформаційних систем результатом є: стандартні формати представлення процесів (IDEF,ARIS, CASE і т.п.)

Важливим моментом розробки моделі діяльності ОМС є графічне представлення нотацій для різних груп користувачів. Наведені нотації мають визначати рекомендований склад і схеми розташування інформації, виходячи з потреб певної групи користувачів. Дані нотації можуть використовуватися в якості основи для різних програм та проектів.

Висновки. Таким чином, при розробці загальної моделі діяльності ОМС виходили з посилу, що моделювання, у загальному сенсі, є засобом опису організаційного устрою та порядку функціонування соціально-економічних систем, призначеним для аналізу і оптимізації їхньої структури і процесів функціонування.

Проведення трьохстадійного реінжинірингу створює основу для розробки трьохрівневої моделі діяльності органів місцевого самоврядування у вигляді: організаційно-функціональної моделі; моделі адміністративно-управлінського процесу; моделі результативності діяльності. Окрім того, логіка побудови такої структури моделі діяльності ОМС відповідає положенням концепції реформування місцевого самоврядування в частині розподілу повноважень між різними рівнями державного управління.

В той же час, застосування методів адміністративного моделювання на етапах реінжинірингу дозволяє швидко та економічно визначити найкращий варіант перебудови функцій та структури ОМС відповідно до зміни соціально-економічної ситуації, появи нових повноважень, завдань або рішень органів влади вищого рівня щодо перерозподілу сфер управлінської відповідальності. Методологічною основою моделювання діяльності ОМС є реінжиніринговий підхід до розгляду сервісно-орієнтованого соціально-економічного комплексу яким є місцеве самоврядування, як система, що складається з ланцюга «повноваження-функції-процеси» у вигляді класифікаторів та проекцій діяльності ОМС, які дозволяють «побачити», яким чином в даній системі «входи» (вхідна інформація) перетворюються на «виходи» (управлінські рішення, матеріальні ресурси).

Перспективами подальших досліджень є використання даної моделі для прийняття рішень щодо організаційних змін та структурної перебудови органів місцевого самоврядування на базовому, районному та регіональному рівнях.

Література:

1. ПанчукА. М. Методи та інструменти моделювання управлінських процесів /А. М. Панчук // Державне управління: теорія та практика. - 2007. - № 1(5). - [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-joumals/Dutp/2007-1/txts/07pammup.htm.
2. Сухінін Д. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг / Д. В. Сухінін, Т. В. Маматова // Державне управління: теорія та практика. - 2005. - № 2. - [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/ e-journals/Dutp/2005-2/txts/techno/05sdvnmp.pdf.
3. Єльчанінов Д. Б. Системологічний підхід до функціонального моделювання в державному управлінні / Д. Б. Єльчанінов // Теорія та практика державного управління - 2009. – Вип. 1- (28). -[Електронний ресурс].- Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/05.pdf
4. Усенко О.В. Місце і роль моделювання в державному управлінні освітою на сучасному етапіє. Авторефера т дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління КИЇВ – 2010. - [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/7c7b2249-e3b4-4815-8d57-18bddad20c02.pdf
5. Половцев О. В. Методологічні підходи моделювання динаміки. -[Електронний ресурс].- Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/19.pdf
6. Виноградова О.В. Реінжинірінг бізнес-процесів у сучасному менеджменті: монографія /О.В. Виноградова. – Донецьк: ДонГУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2015. – 195 с.
7. Круглов В. В., Мирошниченко Ю. В. Реінжиніринг процесу державного регулювання державно-приватного партнерств. [Електронний ресурс].- Режим доступу : https://www.researchgate.net/publication/322745931_Reinziniring_procesu_derzavnogo_reguluvanna_derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini
8. Репін І.І., Дайнеко А.В., Лугіна М.О. Моделі реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та оптимізація адміністративних процедур. / Формування ринкових відносин в Україні. – 2015. - №4 (167).
9. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління/ О. І. Пархоменко-Куцевіл //Ефективність державного управління. - 2013. - Вип. 36. - С. 20-26.
10. Оболенський О.Ю. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2009. - 40 с.
11. Горбик В. Процесний підхід у діяльності органів місцевого самоврядування/ В. Горбик, О. Ігнатенко // Вісник НАДУ при Президентові України. - 2008. - № 3. - С. 140-149.
12. Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://library.if.ua/book/44/3048.html.
13. Козуб В. Адміністративний реінжиніринг у системі реформування органів центральної та місцевої влади / В. Козуб // Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матер. наук.-практ. конф. (17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. - С. 200-202.
14. Круглов В. В., Мирошниченко Ю. В. Реінжиніринг процесу державного

регулювання державно-приватного партнерств. [Електронний ресурс].- Режим доступу : https://www.researchgate.net/publication/322745931_Reinziniring_procesu_derzavnogo_reguluvanna_derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini

References:

1. Panchuk, A.M. (2007). Metody ta instrumenty modeliuvannia upravlinskykh protsesiv [Methods and tools for management process modeling]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice, 1(5).* Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/e-joumals/Dutp/2007-1/txts/07pammup.htm [in Ukrainian].

2. Sukhinin, D.V., Mamatova, T.V. (2005). Protsesnyi pidkhid do orhanizatsii diialnosti z nadannia munitsypalnykh posluh [Process approach to the organization of activities on providing municipal services]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 2.* Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/techno/05sdvnmp.pdf [in Ukrainian].

3. Yelchaninov, D.B. (2009). Systematic Approach to Functional Modeling in Public Administration. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Theory and Practice of Public Administration, 1(28).* Retrieved from http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/05.pdf [in Ukrainian].

4. Usenko, O.V. (2010). The place and role of modeling in public administration of education at the present stage. *Extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv*. Retrieved from http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/7c7b2249-e3b4-4815-8d57-18bddad20c02.pdf [in Ukrainian].

5. Polovtsev, O.V. (2014). Metodolohichni pidkhody modeliuvannia dynamiky sotsialnykh system [Methodological approaches to dynamics modeling]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government, 1.* Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/19.pdf [in Ukrainian].

6. Vinogradova, O.V. (2015). *Reinzhynirinh biznes-protsesiv u suchasnomu menedzhmenti [Business Process Reengineering in Modern Management]*. Donetsk: DonHUET im. M. Tuhan-Baranovskoho [in Ukrainian].

7. Kruglov, V.V, Miroshnichenko, Yu.V. (2017). Reengineering of the process of state regulation of public-private partnerships [Reinzhynirynh protsesu derzhavnoho rehuliuvannia derzhavno-pryvatnoho partnerstv]. *Business Inform – Biznes Inform, 3.* Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/322745931_Reinziniring_procesu_derzavnogo_reguluvanna_derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini [in Ukrainian].

8. Repin, I.I., Dayneko, A.V., Lugina, M.O. (2015). Models of reengineering of administrative processes in public authorities and optimization of administrative procedures [Modeli reinzhynirynhu administratyvnykh protsesiv v orhanakh derzhavnoi vlady ta optymizatsiia administratyvnykh protsedur]. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini – *Formation of market relations in Ukraine, 4(167),* 32-36 [in Ukrainian].

9. Parkhomenko-Kutsevil, O.I. (2013). Suchasni tendentsii rozvytku reinzhynirynhu v systemi derzhavnoho upravlinnia [Modern tendencies of development of reengineering in the system of public administration]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration, 36,* 20-26 [in Ukrainian].

10. Obolensky, O.Yu. (2009). *Methods of conducting functional analysis of the activity of public authorities with consideration of the expediency of providing them with services [Metodyka provedennia funktsionalnoho analizu diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady z urakhuvanniam dotsilnosti nadannia nymy posluh]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

11. Gorbik, V., Ihnatenko, O. (2008). Protsesnyi pidkhid u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Process approach in the activity of local self-government]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of NADU under the President of Ukraine, 3,* 140-149 [in Ukrainian].

12. Mozhlyvi pryntsypy y oriientovani pravyla provedennia administratyvnoho reinzhynirynhu [Possible principles and guidelines for administrative reengineering]. (n.d.). *library.if.ua.* Retrieved from http://library.if.ua/book/44/3048.html [in Ukrainian].

13. Kozub, V. (2009). Administratyvnyi reinzhynirynh u systemi reformuvannia orhaniv tsentralnoi ta mistsevoi vlady [Administrative Reengineering in the System of Reforming Central and Local Authorities]. *L.L. Prokopenko (Eds.). Europeanization of Public Administration in Ukraine in the Context of European Integration – Yevropeizatsiia publichnoho administruvannia v Ukraini v konteksti yevropeiskoi intehratsii : Proceedings of Research Practical Conference.* (pp. 200-202). *Dnipropetrovsk: DRIDA NADU* [in Ukrainian].

14. Kruglov, V.V, Miroshnichenko, Yu.V. (2017). Reengineering of the process of state regulation of public-private partnerships [Reinzhynirynh protsesu derzhavnoho rehuliuvannia derzhavno-pryvatnoho partnerstv]. *Business Inform – Biznes Inform, 3.* Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/322745931_Reinziniring_procesu_derzavnogo_reguluvanna_derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini [in Ukrainian].

УДК. 351.071.1

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-202-213

Лахижа Микола Іванович, доктор наук з державного управління, професор, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професор кафедри публічного управління та адміністрування, вулиця Нововокзальна, 17, Київ, 03038 e-mail: Lahisha@ukr.net; тел.: 096-55-21-789, https//orcid.org/0000-0001-8676-4578

ДИДЖИТАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті проведено аналіз впровадження електронної демократії та цифрової економіки і відповідних змін термінології публічного управління в Україні.

Метою дослідження визначено з'ясування причин активного розширення термінології сучасної української мови та зв'язку цього процесу з ходом реформ; виявлення суті окремих понять, доцільності їх використання у офіційних матеріалах; визначення перспектив диджиталізації, її особливостей в Україні та завдань з точки зору публічного управління.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на сприйнятті е-демократії та е-урядування не як технологічних рішень, а як новітньої концепції , що вимагає суттєвих змін публічного управління і має стати шансом для успішного розвитку України. Вживання нової термінології має об'єктивні підстави, проте повинне мати й обґрунтування та певні межі.

Висновки автора ґрунтуються на аналізі нормативно-правових джерел інформатизації, наукових досліджень та інтернет-ресурсів. Відзначено етапи інформатизації в Україні. Відмічено, що в Україні індивідуальні користувачі і дрібний бізнес значно випереджають державу, підштовхуючи її до реформ. Відтак, автор стверджує про наявність певної обумовленості реформ, що викликано об'єктивними законами суспільного розвитку.

Наголошено, що активне використання термінів «диджиталізація», «перезавантаження», «перезапуск» є об'єктивним процесом, який відображає, насамперед, нестабільність українських реформ, відсутність їх послідовності й наступності, водночас має завдання спонукання, роз'яснення, спрощення, будучи проявом певної термінологічної еквілібристики. Цей висновок підтверджується порівнянням з практикою реформ у Болгарії та Польщі, де термінологія реформ набагато стриманіша.

Проблеми диджиталізації в Україні пов'язуються не лише і не скільки з технологічним відставанням, а й з недосконалістю публічного управління, яке

відчуває значний вплив олігархів та піддається зовнішньому впливу. Отже, електронна демократія та цифрова економіка можуть ефективно розвиватися лише за умови подолання внутрішніх протиріч та досягнення національної єдності на основі національних цінностей.

Ключові слова: публічне управління, глобалізація, інформатизація, трансформація, модернізація, диджиталізація, перезавантаження, перезапуск.

Lakhyzha Mykola Ivanovych, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, 17 Novokovzalna Street, Kyiv, 03038, e-mail: Lahisha@ukr.net; tel.: 096-55-21-789, https//orcid.org/0000-0001-8676-4578

DIGITALIZATION IN UKRAINE: CONCEPT, PROBLEMS, PROSPECTS AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article analyzes the implementation of e-democracy and the digital economy and the corresponding changes in the terminology of public administration in Ukraine.

The aim of the study is to find out the reasons for the active expansion of the terminology of modern Ukrainian and to link this process with the progress of reforms; to identify the essence of certain concepts, expediency of their use in official materials; to define the perspectives of digitization, its peculiarities in Ukraine and the tasks in terms of public administration.

The research hypothesis is based on the perception of e-democracy and e-government not as technological solutions but as a modern concept that requires significant changes in public administration and should become a chance for the successful development of Ukraine. The use of the new terminology has objective reasons, but there must be justification and some limits.

The author's conclusions are grounded on the analysis of regulatory and legal base of informatization, scientific researches and Internet resources. The stages of informatization in Ukraine are identified. It is noted that in Ukraine, individual users and small businesses are far ahead of the state, pushing it to reform. Therefore, the author argues for a certain conditionality of the reforms, which is caused by the objective laws of social development.

It is emphasized that the active use of the terms "digitization", "reloading", "restart" is an objective process, which reflects primarily the instability of Ukrainian reforms, the lack of their consistency and continuity, and at the same time has the task of encouraging, explaining, simplification, being a manifestation of a certain terminological equilibrium. This conclusion is supported by a comparison with the

practice of reforms in Bulgaria and Poland, where the terminology of reforms is much more restrained.

The problems of digitization in Ukraine are related not only to the technological backwardness, but also to the imperfection of public administration, which is heavily influenced by the oligarchs and is externally influenced. Therefore, e-democracy and the digital economy can develop effectively only if the internal contradictions will be overcome and the national unity based on national values will be achieved.

Keywords: public administration, globalization, informatization, transformation, modernization, digitization, reloading, restart.

Постановка питання. Нестабільність і хаотичність українських реформ вже неодноразово були предметом нарікань політиків та вчених.

Вихід із цього стану небезпідставно вбачається у впровадженні електронної демократії та цифрової економіки, що активно розвиваються у світі, трансформуючи життя людей і формуючи інформаційне суспільство. Відповідно у практику впевнено увійшли нові, пов'язані з глобалізацією, поняття, які характеризують сучасні суспільні відносини як інформаційні, цифрові, мережеві, віртуальні.

Кінець XX - початок XXI століття характеризується все глибшим проникненням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у всі сфери життя суспільства, що змінює публічну адміністрацію та змушує її концентрувати увагу на використанні високих технологій в управлінських процесах при трансформації відносин між громадянами та владою.

Яскравим прикладом позитивного впливу інформатизації на розвиток країни стала одна з посткомуністичних держав – Естонія, яка здійснила ривок, що вважається дивовижним, але має реальні пояснення.

В Україні помітними кроками на шляху інформатизації стали:

1) прийняття Національної програми інформатизації (1998 р.), у якій інформатизація розглядається як «сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки» [1];

2) затвердження державних цільових програм Розвитку інформаційного суспільства (2007 р.) та Електронного урядування» (2010 р.);

3) укладення угоди про Асоціацію Україна – ЄС (2014 р.);

4) схвалення урядової концепції розвитку цифрової економіки в державі на 2018—2020 роки (2018 р.) тощо.

Відповідні програми інформатизації діють на регіональному та місцевому рівнях, проте їх реалізація оцінюється неоднозначно.

Правомірним вважаємо зауваження технічного директора IT-Enterprise В. Михайлова, який вважає особливістю українського цифрового розвитку те, що «малий і середній бізнес вже так чи інакше працює в інтернеті і здебільшого використовує цифрові методи просування своїх послуг. Але держава і велика промисловість в Україні кардинально відстали» [2].

Все це дозволяє стверджувати про наявність певного стержня реформ, дотримання якого викликане об'єктивними законами суспільного розвитку. Громадянське суспільство «підштовхує» державу. Саме тому сьогодні ми можемо говорити про посилення уваги до інформатизації, що особливо помітно з інтенсифікації використання комп'ютерної термінології у всіх сферах життя, включаючи нормативно-правове забезпечення.

Індивідуальні користувачі краще знають комп'ютерну термінологію, ніж політичну, що пов'язано також з недоліками правопросвітницької роботи.

Водночас, в Україні помітного прориву в ефективності реформ не відбулося. Відповідно виникає питання щодо суті та напрямів інтенсифікації інформатизації, яка може стати інструментом цивілізаційного прориву.

Суттєвою видається й проблема правомірності та доцільності використання поняття «диджиталізація» та іншої нової термінології у сфері політики; необхідність вияснення глибини її розуміння та мети застосування представниками органів влади: що це - спонукання, роз'яснення, спрощення, еквілібристика тощо.

Відповіді потребує також питання, які вже піднімають експерти (М. Прохоров): диджеталізація – «це вибране слово для хайпу, чи реальна цифрова трансформація?» (слово «хайп» теж увійщло в українську мову, означаючи інтенсивну рекламу, розкручування; а популярний словник «Словотвір» перекладає це слово як «проект», «інструмент для обдурювання» і навіть – «надувництво», «дурисвіть», «ошукальня», «бульбашка» тощо).

Відоме також порівняння нових термінів з медіа-вірусом, який трактується як інформація, яка не має корисного змісту, але зацікавлює людей, через що набуває миттєвої популярності. (Термін (Media virus) введений американським фахівцем в галузі засобів масової комунікації Д. Ра́шкоффом (англ. Douglas Rushkoff) [3].

Крім того, використовуючи комп'ютерну термінологію, слово «диджиталізація» можна назвати «хабом» - сервером, вузлом мережі, який об'єднує інші поняття і коригується з поняттям «сервісна держава».

Аналіз останніх публікацій з проблематики інформатизації свідчить про значну увагу до неї як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, в науці державного управління питання електронної демократії та електронного врядування, як нових форм функціонування суспільства та його взаємодії з владою, стали предметом дослідження таких авторів, як І. Арістова, В. Бабаєв,

Н. Грицяк, В. Дрешпак, О. Орлов, А. Семенченко, С. Соловйов, С. Чукут та інші. Маємо також враховувати думку представників теорії державного управління, таких як: В. Баштанник, Р. Войтович, І. Грицяк, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, І. Коліушко, В. Корженко, В. Мартиненко, Л. Приходченко, А. Рачинський, І. Розпутенко, В. Солових, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та інші.

Активно осмислюється цифрова економіка з точки зору економічної науки, зокрема, вченими Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України.

Проте найпомітнішими нові тенденції розвитку відображаються в засобах масової інформації, де нова термінологія активно використовується не лише журналістами, а й політиками, навіть під час офіційних заходів та публікацій. Часто ці терміни залишаються незрозумілими для громадськості й вживаються згідно міри підготовки й розуміння авторів.

Метою нашого дослідження є з'ясування причин активного розширення термінології сучасної української мови та зв'язку цього процесу з ходом реформ; визначення суті окремих понять, доцільності їх використання у розмовній мові та офіційних матеріалах; визначення перспектив диджиталізації та її особливостей в Україні.

Гіпотеза дослідження грунтується на сприйнятті е-демократії та е-урядування не як технологічних рішень, а як новітньої концепції розвитку, що вимагає суттєвих змін публічного управління і має стати шансом для успішного розвитку України. Відповідно, вживання нової термінології має об'єктивні підстави, проте повинне мати й певні межі та обгрунтування, що особливо стосується законодавчого процесу.

Виклад результатів дослідження. Філологами відмічено, що з другої половини 80-х років XX століття відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя [4, с. 9]. Відзначаються вестернізація (використання англомовних слів) та колоквіліалізація (орозмовлення) лексики. Потреба у розширенні можливостей мовного самовираження суспільства неминуче супроводжується зниженням мовної культури, широким використанням у літературі та офіційних документах розмовної мови, аж до шокуючого використання жаргонної лексики.

При цьому часто ігноруються діючі норми правопису української мови. Яскравим прикладом може бути використання винесеного нами у заголовок статті узагальнюючого терміну «диджиталізація», який є калькою з англ. digitalization - переведення інформації в цифрову форму. (Більш технологічне визначення: цифрова трансмісія даних, закодованих у дискретні сигнальні імпульси). Всупереч відомому «правилу дев'ятки», згідно якого в українській мові у словах іншомовного походження (загальних і власних назвах) після

літер д, т, з, с, ц, ч. ш, ж, р перед приголосними кореня використовується літера «и», на практиці ж частіше використовується форма «діджиталізація» [5].

Проведений нами аналіз вітчизняних та зарубіжних інтернет-ресурсів на предмет застосування термінології, що відноситься до розвитку інформаційного суспільства та економіки, підтверджує поширену точку зору про активізацію використання на побутовому рівні комп'ютерної термінології, яка проникає у всі сфери життя. Так, окрім узагальнюючого поняття «диджиталізація» та традиційних вже термінів «реформування», «модернізація», «оптимізація», «децентралізація», «деконцентрація», «реструктуризація», «трансформація» для позначення змін у сфері публічного управління все частіше використовують терміни «перезавантаження» та «перезапуск».

Більше того, комп'ютерні аналогії застосовуються для осмислення стану суспільства та держави. Так, Ю. Кисельова у 2010 році стверджувала, що у ситуації, що склалася в Україні в контексті перетворень, демократична система, по суті, "зависла". Бракує сталості всіх складових, які складають демократію. «Якщо "демократичний транзит" та консолідація демократії зависли в інститутах та часі, то й політична та соціальна система може перезавантажитися» [6].

Осмислюючи поняття «диджиталізація» варто взяти до уваги результати дослідження Л. Андерссон (Liri Andersson, консалтингова компанія This Fluid World) та Л. Ван дер Хейден (Ludo Van der Heyden, професор INSEAD), які наголошують, що диджиталізація — це реальність, з якою стикається практично кожна фірма, але керівники повною мірою не розуміють сутності змін цього типу [7]. На основі кількох досліджень цими авторами запропоновано 11 порад для лідерів бізнесу щодо суті поняття «диджиталізація», які можна, на наш погляд, вважати корисними і для публічної адміністрації (Таблиця 1).

Таблиця 1. Диджиталізація: одинадцять порад для лідерів

Сфера	Суть поради
Зовнішнє середовище	Об'єктивність розуміння середовища, в якому функціонує бізнес. Потужний «зсув» у зовнішньому середовищі ставить під сумнів існування не тільки окремих фірм, але й цілих галузей.
Організація	Необхідний перегляд припущень, на яких ґрунтується місія компанії, її позиціонування в галузі, а також бізнес-модель і підходи до провадження діяльності
	Потрібно чітко визначити зміст понять, пов'язаних із диджитал-сферою
	Кожен член організації має розуміти зміст диджиталізації та долучитись до цього процесу
	Опорою диджиталізації має стати корпоративна культура
	Диджиталізація потребує тіснішої співпраці всіх стейкхолдерів
	Важливо активніше взаємодіяти з громадськістю
	Стратегічний процес стає безперервним

Стратегія	Все більшою мірою дані стають основним рушієм процесу прийняття рішень
	Диджилалізація спонукає фірми освоювати «невідомі території»
	Сутність диджиталізації полягає у безупинності змін

Підготовлено автором на основі: 7; 8

Серед інших порад найбільшої, на нашу думку, уваги лідерів публічного управління заслуговують тези щодо безперервності змін, свідомого розуміння суті процесів публічними службовцями та залучення громадськості.

Іншими новими поширеними термінами стали поняття «перезавантаження» та «перезапуск», які використовуються як аналогічні (restart - повторний запуск, перезапуск, перезавантаження, рестарт). Їх використання щодо суспільних процесів в українських засобах масової інформації можна відзначити вже з початку 2000-х років під впливом не лише розвитку інформаційних технологій, а й демонстрації концептуального фільму «Матриця. Перезавантаження» (2003 р.), впровадження політики «перезавантаження відносин з Росією» Президента США Б. Обами (2009 р.) тощо.

Як наголошує Ю Сколоздра, ідею перезавантаження України вперше почали озвучувати ще після Помаранчевої революції. «Друге дихання» у неї вдихнули за часів президентства Януковича: тоді напрямок руху країни був абсолютно незрозумілим, і поки «Сім'я» підгрібала під себе країну, у багатьох українців вперше почало з'являтись відчуття безвиході» [9]. Наступне перезавантаження стало можливим у 2014 році, але дві революції не змогли ні змінити ні корумповану політичну еліту, ні політичну систему, які є головними гальмами реформ та розвитку країни.

У монографії І. Розпутенка (2014 р.) вказувалося на необхідність відходу від політики «модернізації» та «вдосконалення» і переходу з 2015 року до «перезавантаження держави». «Перезавантаження – це процес деколонізації, кадрової люстрації, декриміналізації (корупція), антитоталітаризації, демократизації. Перезавантаження – це процес наповнення інститутів держави національними цінностями, українськими традиціями, українською історією, українською мовою, процес оптимізації (затрати/результати) державної політики, процес відповідностей моральних цінностей і цілей держави» [10, с.14].

Як відзначає С. Сорока, з "перезавантаження" влади починає свою діяльність чи не кожний новий уряд України, закінчуючи, як завжди – традиційним популізмом і "перезавантаженням" урядовців на керівних посадах. Так, "турборежим" і "перезавантаження" були цілком свідомо обрані новим президентом та його командою, щоб щонайшвидше схвалити важливі реформаторські закони, а також паралельно провести на всі принципові посади державної служби націлених на реформу, і не "заплямованих" в минулих урядах людей» [11].

Водночас помітним є розходження теорії з практикою, що стосується не лише незатребуваності наукових напрацювань, а й розуміння необхідності змін та їх практичного наповнення. Наприклад, у лютому 2016 року тодішній Голова Верховної Ради України В. Гройсман відзначав: "Суть перезавантаження, яка зараз обговорюється, полягає в першу чергу в зміні системи управління, а не лише в заміні одних прізвищ, на інші. На жаль, і центральні, і місцеві органи влади досі продовжують визначати свою ефективність прийнятими рішеннями, а не тим, що в результаті змінилося для людей. Процесуальний підхід потрібно замінити на підхід, орієнтований на результат» [12].

С. Сорока використовує також термін "недоперезавантаження" державного управління, чим на його думку, закінчились реформа урядів Азарова, Яценюка, Гройсмана та Гончарука.

Отже, перезавантаження та перезапуск є ознакою нештатної ситуації, прагнення виправити ситуацію шляхом зміни алгоритму дій та зміни кадрового складу органів влади.

Як «повне перезавантаження влади в Україні» в пресі оцінювався початок децентралізації у 2014 році. У наступні роки йшлося вже про перезавантаження децентралізації, соціального діалогу, системи земельних відносин, «велике перезавантаження» тощо. Як перезавантаження оцінювався прихід до влади нової команди у 2019 році, а потім йшлося про перезавантаження Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших владних інституцій. Йдучи у відставку, Прем'єр-міністр стверджував, що робота його Кабміну заклала фундамент для перезавантаження країни. Водночас поняття «перезавантаження» все більше використовується у інших сферах, в основному для переоцінки явищ та процесів

Термін «перезапуск» використовувався як Президентом, так і іншими українськими політиками та журналістами щодо економіки, демократії, відносин Україна-НАТО, а також – Кабінету Міністрів України та ДБР, ДФС, НАЗК, СБУ та інших структур.

У 2016 році неодноразово висловлювалися пропозиції щодо «перезаснування» України, які стримувалися питанням: «Хто його буде здійснювати?». Явними були розходження й щодо історичного зразку: гетьманат Сагайдачного чи УНР?

Використання нової термінології в процесі публічного управління стало нормою у 2019 році. Децентралізація і диджиталізація розглядалися як фактори формування нової еліти [13], а реальні зміни пов'язувалися з дерегуляцією, децентралізацією та диджиталізацією [14].

Та найяскравішим прикладом колоквіліалізації, підтвердженням мовної повноправності та широти застосування нового поняття, а, водночас, й недбалого відношення до формування букви закону, стало офіційне використання розмовного терміну у назві Закону України «Про внесення змін

до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [15]. При цьому законодавцями не було враховано висловлені у експертному висновку на проект закону зауваження, що юридичний зміст терміну «перезавантаження» – неясний, а назва закону не повністю відповідає змісту, оскільки проект сконцентрований на внесенні змін до правового статусу державних службовців [16]. Крім того, експертами ці зміни оцінювалися в основному негативно, оскільки порушували процес створення сучасної державної служби, розпочатий у попередні роки, посилюючи маніпулятивні можливості урядовців відносно державних службовців.

Очевидно, що в даному випадку проявилася низка факторів впливу, основними з яких, на нашу думку, став «турборежим» роботи Верховної Ради України, бажання популяризувати дії влади (популізм) та прагнення полегшити можливість ручного керування державною службою.

Оцінюючи практику вживання термінів «перезавантаження» та «перезапуск», слід наголосити, що в обох випадках особливо важливе значення має точка відліку, точка повернення, програма змін, яка зафіксована в Конституції України та документах, що передбачають європейську інтеграцію.

Вивчення нами практики реформ у посткомуністичних країнах (Болгарія [17], Польща [18]) показує, що інформаційна революція є й для них важливим завданням, що знаходить відображення й у термінології, проте поняття «перезавантаження» використовується не часто, й насамперед, стосовно зміни зовнішніх відносин.

В Україні ж перезавантаження стає нормою внаслідок невикористаних можливостей. Так, у 2010 році відомий американський політолог З. Бжезінський відзначав, що те, через що проходить Україна сьогодні, на превеликий жаль, нагадує те, через що пройшла Польща у вісімнадцятому сторіччі. У Польщі тоді фактично домінувала аристократична, заможна еліта з різними особистими інтересами, і країною маніпулювали зовнішні сили [19], а експерт С. Дацюк пише про виродження революції (11.2019 р.), пов’язуючи його з інтелектофобськими, обивательскими, ресентиментальними, компрадорськими внутрішніми діями, які також можуть мати зовнішні стимули [20].

Висновки. Проведене дослідження переконливо, на нашу думку, свідчить про об’єктивну необхідність інформаційної трансформації України, яка все частіше позначається терміном «диджиталізація».

Використання цього та низки інших термінів, насамперед, «перезавантаження», «перезапуск», «перезаснування» відображає в першу чергу нестабільність українських реформ, відсутність їх послідовності й наступності, водночас має завдання спонукання, роз’яснення, спрощення, будучи проявом певної термінологічної еквілібристики і, значною мірою, агресивною рекламою – хайпом. Цей висновок підтверджується порівнянням

з практикою реформ у Болгарії та Польщі, де термінологія реформ набагато стриманіша.

Проблеми диджиталізації в Україні пов'язані не лише і не скільки з технологічним відставанням, а й з недосконалістю публічного управління. Влада відчуває значний вплив олігархів, піддається зовнішньому впливу, а відтак – вдається до популізму. Державна ж служба залишається нестабільною і політизованою, що посилилося внаслідок внесення останніх змін до закону.

Отже, електронна демократія та цифрова економіка можуть створюватися лише за умови подолання внутрішніх протиріч, досягнення національної єдності на основі національних цінностей, впровадження не лише сучасних технологій, а й сучасної системи публічного управління.

Література:

1. Про Національну програму інформатизації. *Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL*: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80

2. Україна переходить на "цифрову економіку". Що це означає. *АНАЛІТИКА. 21.01.2018.* URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2385945-ukraina-perehodit-na-cifrovu-ekonomiku-so-ce-oznacae.html

3. Семенюк Г. С. «Зе» як медіавірус: специфіка і трансформації //*Актуальні проблеми медіапростору : матеріали конференції. Київ, Київський інститут журналістики КНУ Шевченка,* 2019. С. 180-185.

4. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець XX – початок XXI ст.). *Монографія. К.: Видавничий дім Дмитра Бураго.* 2015. 248 с.

5. Правопис слів іншомовного походження. *Ділова мова. URL*: https://www.dilovamova.com/index.php?page=4&dmua=31&tdmua= %FF

6. Кисельова Ю. Уроки демократичного транзиту в Україні. Проект, що перезавантажується навпаки. *Українська правда 4.05.2010 URL*: https://www.pravda.com.ua/articles/2010/05/4/4996559/

7. Directing Digitalisation Guidelines for Boards and Executives. By Liri Andersson, this fluid world and Ludo Van der Heyden, INSEAD.February 2017 URL: http://www.thisfluidworld.com/wp-content/uploads/2017/02/Corporate-governance-February-2017.pdf

8. Диджиталізація: одинадцять порад для лідерів. *MANAGEMENT.COM.UA. 20/06/2017.* URL: http://www.management.com.ua/tend/tend922.html

9. Сколоздра Ю. «Перезаснування» України на засадах УНР: «за» і «проти» *ВГОЛОС. 28.10.2016* URL: https://vgolos.com.ua/articles/perezasnuvannya-ukrayiny-na-zasadah-unr-za-i-proty_232914.html

10. Розпутенко І. Третє тисячоліття – Україна і неоколоніалізм. *К. Вид-во «К.І.С.». 2*014. 356 с.

11. Сорока С. Перезавантаження державної служби: прорив чи реванш? URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2020/01/9/7236868/

12. Гройсман: Перезавантаження влади – це зміна системи управління *Сьогодні. 11 лютого 2016*. URL: https://www.segodnya.ua/ua/politics/groysman-perezagruzka-vlasti-eto-izmenenie-sistemy-upravleniya-690984.html

13. Сас О. Децентралізація + діджиталізація = нова управлінська еліта України Децентралізація дає можливості. 15.05.2019.URL: https://decentralization.gov.ua/news/11014

14. Квітка Г. Прийшов з дерегуляцією, децентралізацією та діджиталізацією. *Голос України. 6.12.2019.* URL: http://www.golos.com.ua/article/324990

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади. *Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20

16. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» (реєстр. № 1066 від 29.08.2019 р.) URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291

17. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія. *Монографія. Полтава: ПолтНТУ,* 2014. 208 с.

18. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. *Монографія. Полтава: ПолтНТУ*, 2012. 243 с

19. Домбровський О. Україна: "перезавантаження" чи "втрачений файл"? *Українська правда. 19.07.2010.* URL: https://www.pravda.com.ua/archives/date_19072010/

20. Дацюк С. Виродження революції. *Українська правда. 26.11.2019* URL:https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/5ddd1b209a00b/

References:

1. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii. *Zakon Ukrainy vid 4 liutoho 1998 roku № 74/98-VR.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].

2. Ukraina perekhodyt na “tsyfrovu ekonomiku”. Shcho tse oznachaie. *ANALITYKA. 21.01.2018. URL*: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2385945-ukraina-perehodit-na-cifrovu-ekonomiku-so-ce-oznacae.html [in Ukrainian].

3. Semeniuk H. S. (2019). «Ze» yak mediavirus: spetsyfika i transformatsii //*Aktualni problemy mediaprostoru : materialy konferentsii. Kyiv, Kyivskyi instytut zhurnalistyky KNU Shevchenka,* S. 180-185. [in Ukrainian].

4. Tatarenko O. (2015) Aktualizovani modeli v systemi slovotvorennia suchasnoi ukrainskoi movy (kinets KhKh – pochatok KhKhI st.). *Monohrafiia. K.: Vydavnychyi dim Dmytra Buraho*. [in Ukrainian].

5. Pravopys sliv inshomovnoho pokhodzhennia. Dilova mova. URL: https://www.dilovamova.com/index.php?page=4&dmua=31&tdmua= %FF[in Ukrainian].

6. Kyselova Yu. Uroky demokratychnoho tranzytu v Ukraini. Proekt, shcho perezavantazhuietsia navpaky. *Ukrainska pravda 4.05.2010* URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2010/05/4/4996559/[in Ukrainian].

7. Directing Digitalisation Guidelines for Boards and Executives. By Liri Andersson, this fluid world and Ludo Van der Heyden, INSEAD.February 2017 URL: http://www.thisfluidworld.com/wp-content/uploads/2017/02/Corporate-governance-February-2017.pdf

8. Dydzhytalizatsiia: odynadtsiat porad dlia lideriv. *MANAGEMENT.COM.UA. 20/06/2017*. URL: http://www.management.com.ua/tend/tend922.html[in Ukrainian].

9. Skolozdra Yu. «Perezasnuvannia» Ukrainy na zasadakh UNR: «za» i «proty» *VHOLOS. 28.10.201*6 URL: https://vgolos.com.ua/articles/perezasnuvannya-ukrayiny-na-zasadah-unr-za-i-proty_232914.html [in Ukrainian].

10. Rozputenko I. (2014). Tretie tysiacholittia – Ukraina i neokolonializm. *K. Vyd-vo «K.I.S.»*. [in Ukrainian].

11. Soroka S. Perezavantazhennia derzhavnoi sluzhby: proryv chy revansh? URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2020/01/9/7236868/[in Ukrainian].

12. Hroisman: Perezavantazhennia vlady – tse zmina systemy upravlinnia Sohodni. 11 liutoho 2016. URL: https://www.segodnya.ua/ua/politics/groysman-perezagruzka-vlasti-eto-izmenenie-sistemy-upravleniya-690984.html[in Ukrainian].

13. Sas O. Detsentralizatsiia + didzhytalizatsiia = nova upravlinska elita Ukrainy Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. *15.05.2019.* URL: https://decentralization.gov.ua/news/11014

14. Kvitka H. Pryishov z derehuliatsiieiu, detsentralizatsiieiu ta didzhytalizatsiieiu. *Holos Ukrainy. 6.12.2019.* URL: http://www.golos.com.ua/article/324990[in Ukrainian].

15. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady. *Zakon Ukrainy vid 19 veresnia 2019 roku № 117-IX* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20[in Ukrainian].

16. Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady» *(reiestr. № 1066 vid 29.08.2019 r.)* URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291[in Ukrainian].

17. Lakhyzha M.I. (2014). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Bolhariia.- *Poltava: PoltNTU.* [in Ukrainian].

18. Lakhyzha M.I. (2012). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Polshcha.*Poltava: PoltNTU* [in Ukrainian].

19. Dombrovskyi O. Ukraina: "perezavantazhennia" chy "vtrachenyi fail"? *Ukrainska pravda.* URL: *19.07.2010*. https://www.pravda.com.ua/archives/date_19072010/ [in Ukrainian].

20. Datsiuk S. Vyrodzhennia revoliutsii. *Ukrainska Pravda. 26.11.2019* URL:https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/5ddd1b209a00b/ [in Ukrainian].

УДК:338.242.

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-214-227

Лисачок Алла Василівна, аспірантка кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, тел.:+380975111820, e-mail: lysachok96@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-5716-487X

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. В статті зазначено, що нормативно-правове регулювання інвестиційної безпеки надає гарантії та захист для інвесторів, які можуть бути недобросовісними, тобто відноситись до так званих псевдоінвесторів. Виявлено, що правове регулювання базується на використанні методів юридичного права, які регулюють відносини між державою та громадянами, органами державної влади та суспільством, а також окреслюють коло повноважень та визначають статус органів державного управління. Надано трактування дефініції поняттю "інвестиційна безпека", а також наведено власне визначення даного поняття. Визначено, що до форм нормативно-правового регулювання відносяться Конституція, закони, укази Президента, підзаконні правові нормативні акти. До структури правового регулювання включають законодавче регулювання, нормативне визначення елементів, внутрішньо системне нормативне регулювання процесів, самоврядування, правоохоронне регулювання управлінських процесів. Наведено, що нормативно-правове забезпечення інвестиційної політики в Україні було засновано разом з досягненням держави незалежності. Доведено, що особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім нормативно-правових актів, регулюються також нормами господарського, податкового, бюджетного, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, цінні папери та фондовий ринок, концесію тощо. Окреслено, що дана нормативно-правова система держави, яка сформувалась свідчить про те, що на сьогодні держава вживає низку заходів, які мають на меті створення в Україні сприятливих умов здійснення інвестиційної діяльності саме шляхом закріплення на законодавчому рівні принципів та правил її здійснення.

Ключові слова: інвестиції, інвестор, інвестиційна безпека, органи державної влади, нормативно-правове регулювання.

Lysachok Alla Vasylivna, graduate student of the Department of Public Administration The Lviv regional Institute for public administration The National

academy of public administration, the President of Ukraine, tel.: +380975111820, e-mail: lysachok96@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-5716-487X

THE CURRENT STATUS OF THE REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE STATE INVESTMENT SECURITY

Abstract. The article states that the legal regulation of investment security provides guarantees and protection for investors who may be unscrupulous, that is, relate to the so-called pseudo-investors. It was revealed that legal regulation is based on the use of legal law methods that regulate relations between the state and citizens, state authorities and society, as well as determine the terms of reference and determine the status of government bodies. Interpretations of the definition are given to the concept of "investment security", and their own definition of this concept is also given. It is determined that the Constitution, laws, decrees of the President, subordinate legal normative acts belong to the forms of legal regulation. The structure of legal regulation includes legislative regulation, normative definition of elements, internal systematic normative regulation of processes, self-government, law enforcement regulation of administrative processes. It is shown that the legal support of the investment policy in Ukraine was founded along with the achievement of the state of independence. It has been proved that the peculiarity of the domestic investment legislation is that certain aspects in the investment sphere, in addition to regulatory legal acts, are also regulated by the norms of economic, tax, budget, customs, civil and land laws, legal acts on privatization, securities and the stock market, concession and the like. It is determined that this regulatory system of the state, which has formed, indicates that today the state is taking a number of measures aimed at creating favorable conditions for investment activities in Ukraine precisely by fixing at the legislative level the principles and rules for its implementation.

Keywords: investments, investor, investment security, government, legal regulation.

Постановка проблеми. Впродовж років незалежності України, органи державної влади переймали досвід провідних країн світу, щодо забезпечення інвестиційної діяльності, а зокрема, щодо регулювання держави; виокремлювали умови щодо ефективного розвитку інвестиційного ринку України; залучали іноземні інвестиції в економіку країни при цьому не створюючи сприятливого інвестиційного поля для внутрішніх інвесторів; очікували досягнення критичного значення індикаторів інвестиційної безпеки, а при їх досягненні гранично допустимих значень запроваджували міри, які не змогли вчасно вирішити проблему. Крім цього відсутній дієвий механізм визначення добросовісності інвесторів, щодо інвестування в економіку України, тобто система моніторингу працює не на повну потужність. Нормативно-правове регулювання інвестиційної безпеки надає гарантії та захист для інвесторів, які можуть бути недобросовісними, тобто відноситись до так званих псевдоінвесторів. Вищенаведене зумовлює необхідність

визначення сучасного стану нормативно-правової бази регулювання інвестиційної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми нормативно-правового забезпечення інвестиційної діяльності розглянуті в працях таких вчених як: Л. Акімової, О. Барановського, В. Білоус, І. Губенко, З. Гбур, Г. Данилюка, Т. Затонацької, В. Кириленка, А. Лисачок, А. Макухи, О. Малютіна, Є. Міщук, І. Москаль, С. Мошенського, Я. Недашківського, Н. Нижник, К. Подгорної, Л. Руснак, Г. Ситник, А. Ставицького, С. Ткаленко, та ін.

Однак інтереси їх досліджень перебувають в сфері аналізу інвестиційної діяльності, тобто нормативно-правове регулювання інвестиційної безпеки є недостатньо розглянутим, що обумовлює актуальність дослідження.

Метою статті є визначення сучасного стану нормативно-правової бази щодо регулювання інвестиційної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання базується на використанні методів юридичного права, які регулюють відносини між державою та громадянами, органами державної влади та суспільством, а також окреслюють коло повноважень та визначають статус органів державного управління. Вищенаведені процеси створюють сприятливі умови для правильного регулювання взаємовідносин між учасниками державно-управлінського процесу. Інвестиційна безпека є одним із важливих складових економічної безпеки, то варто розглянути підходи щодо визначення даного поняття. Оскільки в економічній літературі відсутнє єдине визначення поняття “інвестиційна безпека”, доцільно розглянути основні дефініції останнього для кращого розуміння даної проблематики.

Дослідник С. Мошенський вважає, що інвестиційна безпека − це особлива підсистема економічної безпеки, що створює передумови для найкращого використання соціально-економічних відносин у розвитку і науково-технічному відновленні продуктивних сил суспільства через активну інвестиційну діяльність [1, с. 167].

А. Макух та Л. Руснак розуміють під інвестиційною безпекою процес забезпечення такого стану інвестиційної сфери, за якого економіка здатна зберігати й підтримувати достатній рівень інвестиційних ресурсів в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідним для забезпечення стійкого розвитку й соціально-економічної стабільності країни, зростання конкурентоспроможності її економіки та добробуту населення [2].

І. Губенко під інвестиційною безпекою розуміє стан організації інвестиційних процесів, за якого забезпечується оптимальне задоволення поточних потреб економіки в капітальних вкладеннях за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання та повернення коштів, які інвестуються, досягнення оптимального співвідношення між розмірами

іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за кордон, підтримання позитивного національного платіжного балансу [3, с. 76].

Дослідник Акімова Л.М вважає, що економічна безпека країни є однією з важливих та ключових систем, в свою чергу вона є підсистемою національної безпеки, зважаючи на це вона має складну структуру, оскільки складається з певних складових. В працях багатьох дослідників ми можемо побачити наступні структурні елементи з яких складається економічна безпека: інвестиційна безпека, сировинно-ресурсна безпека; воєнна; енергетична безпека; фінансова безпека; соціальна безпека; інноваційно-технологічна безпека; продовольча безпека; зовнішньоекономічна безпека; макроекономічна безпека [4-9]. Крім того, Акімова Л.М. вважає, що інвестиційна безпека як складова економічної безпеки сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки [10-16].

Таким чином, під інвестиційною безпекою, варто розуміти такий стан економіки при якому інвестиційні ресурси, інвестори та всі складові інвестиційного процесу захищені від негативних внутрішніх та зовнішніх чинників.

Варто розглянути основні форми нормативно-правового регулювання інвестиційної безпеки України (рис.1).

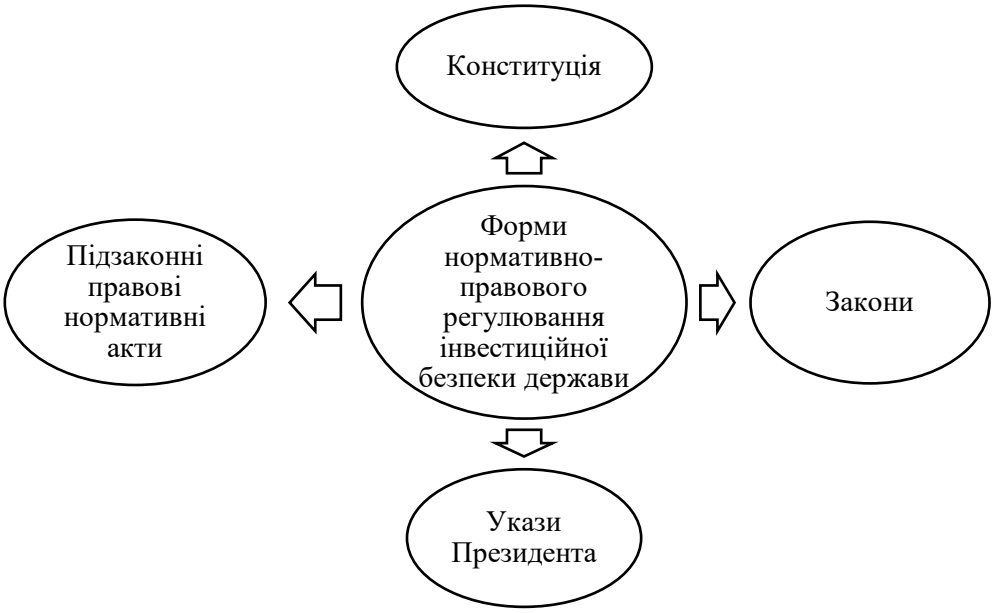


Рис.1. Форми нормативно-правового регулювання інвестиційної безпеки держави

Розробка автора [4-16].

З рис. 1. бачимо, що до форм нормативно-правового регулювання відносяться Конституція, закони, укази Президента, підзаконні правові нормативні акти. До структури правового регулювання включають законодавче регулювання, нормативне визначення елементів, внутрішньо

системне нормативне регулювання процесів, самоврядування, правоохоронне регулювання управлінських процесів.

Нормативно-правове забезпечення інвестиційної політики в Україні було засновано в 1991 р. Законом України "Про інвестиційну діяльність". Йшлося про створення пільгових умов для інвесторів, які працюють у пріоритетних сферах, про державне регулювання інвестиційної діяльності за допомогою податкової, кредитної, амортизаційної, цінової політики, а також державної фінансової підтримки, застосування державного замовлення у сфері капітального будівництва, страховий захист інвестицій [17].

На подальший розвиток механізму економічного регулювання інвестиційного процесу всі його учасники покладали надії з появою "Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки", затвердженої постановою Кабінету міністрів у 1995 р. Вищенаведена Концепція розглядає такі важливі питання, що стосуються інвестиційної діяльності як: державні пріоритети в інвестиційній діяльності; основні засади регулювання інвестиційної діяльності; шляхи залучення інвестицій, а також механізми реалізації інвестиційної політики [18].

За допомогою впровадження в дію Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 1991 р. на території України запропоновано впровадити такі правові режими для іноземних суб`єктів господарської діяльності, а саме: національний режим; режим найбільшого сприяння; спеціальний режим [19]. Крім цього даний Закон надає дефініцію поняттю "іноземні інвестиції". Відповідно до цього Закону, одним з підпунктом державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності розвивати всі види підприємницької діяльності незалежно від форм власності та всі напрями використання доходів і здійснення інвестицій.

Ще одним важливим Законом, що допомагає врегульовувати питання, які стосуються інвестицій є Закон України "Про режим іноземного інвестування" від 1996 р. [20] За допомогою останнього визначаються основні види та форми іноземних інвестицій, також зауважено таке основне питання як оцінка іноземних інвестицій. Крім того, для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України. Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери і територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності.

Важливим є також те, що якщо в подальшому спеціальним законодавством України про іноземні інвестиції будуть змінюватися гарантії

захисту іноземних інвестицій, то протягом десяти років з дня набрання чинності таким законодавством на вимогу іноземного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій. Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації. Державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за винятком випадків здійснення рятівних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена реквізиція може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України.

Слід звернути увагу, що значну частину вітчизняного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна: багатосторонні міжнародні угоди, конвенції, які спрямовані як на захист іноземних інвестицій, так і на врегулювання інших питань. Для регулювання інвестиційних спорів, які виникають між державами наразі ратифікована "Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами" від 1965 р. [21] За допомогою вищезгаданої Конвенції врегульовуються спори між країнами, а також описується певно процедура вирішення цих спорів.

Розглянувши Закон України "Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)" від 2001 р. [22] ми можемо дізнатись, що судові рішення про застосування до підприємств з іноземними інвестиціями, їхніх дочірніх підприємств, а також філій, відділень та інших відокремлених підрозділів державних гарантій захисту інвестицій, винесені на підставі законодавчих актів підлягають виконанню виключно в частині, що не суперечить цьому Закону.

Законодавство України надає інвестору, в тому числі іноземному, досить широкі можливості у виборі об`єкта інвестування, видів інвестицій, залучення інших учасників до реалізації інвестиційних проектів. При цьому втручання державних органів та посадових осіб у реалізацію договірних відносин між суб'єктами інвестиційної діяльності зверх наданої їм законодавством компетенції не допускається. Зокрема, у 2001 р. був прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)" від 20.12.2001 р. № 2899-III. У 2003 р. було видано Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України". [22] Він спрямований на подальший розвиток законодавства про іноземні інвестиції. Ним не встановлюються нові правила здійснення інвестиційної діяльності, а лише визначаються заходи, які мають бути здійснені органами виконавчої влади.

Головним Законом України, а саме Конституцією, який прийнятий 1996 р. окреслено повноваження державних органів щодо регулювання та

координації інвестиційної сфери. Зокрема в останньому зазначено, що Кабінет міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [23].

Важливим законом, котрий поліпшує інвестиційну діяльність України, а також створює сприятливий інвестиційний клімат є Закон України "Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України" від 2003 р. [24]. В даному акті встановлені та окреслені основні завдання для державних органів, які стосуються підвищення привабливості до інвестицій в економіку України.

Ще одним Законом, який допомагає регулювати питання інвестицій та інвестиційної діяльності є Закон України "Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту" від 2016 р. [25]. Даним законом врегульовуються питання страхування інвестицій, а саме страхування майнових інтересів інвестора, пов'язаних із втратою інвестицій або їх частини. Відповідно до останнього одними з важливих напрямів державної підтримки експортної діяльності є: здійснення Експортно-кредитним агентством (далі − ЕКА) операцій із страхування експортних кредитів, прямих інвестицій з України та зовнішньоекономічних договорів (контрактів) від комерційних та некомерційних ризиків, перестрахування та надання гарантій; надання ЕКА кредитів з державного бюджету для виплати страхових відшкодувань за договорами страхування експортних кредитів, інвестицій та зовнішньоекономічними договорами (контрактами) від комерційних та некомерційних ризиків. Варто наголосити, що страхування прямих інвестицій з України здійснюється виключно за умови спрямування таких інвестицій на створення інфраструктури, необхідної для розвитку експорту товарів (робіт, послуг) українського походження.

Максимальне спрощення для суб'єкта інвестиційної діяльності порядку отримання послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів, шляхом запровадження принципу "єдиного вікна" покликаний забезпечити Закон України "Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна" від 21.10.2010 р. № 2623-VI, який набрав чинності 01.01.2012 р. [26]. Вказаним Законом визначаються правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом "єдиного вікна", та передбачається, зокрема, покладання на уповноважений орган функцій взаємодії із суб'єктами надання адміністративних та господарських послуг, що, у свою чергу, значно спростить порядок отримання послуг суб'єктом інвестиційної діяльності, необхідних для подальшої реалізації інвестиційного проекту.

Окрім цього, Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку", положення якого спрямовані на створення привабливого інвестиційного клімату через звільнення від оподаткування доходів, які виникають у разі валютних коливань при внесенні інвестицій, виражених в іноземній валюті [27].

Варто звернути увагу на ще один важливий Закон України, який регулює інвестиційну діяльність а території України, тобто на Закон України "Про особливості провадження інвестиційної діяльності на території Автономної Республіки Крим" від 2013 р. [28]. Він спрямований на створення сприятливих умов для комплексного та збалансованого розвитку Автономної Республіки Крим шляхом забезпечення ефективного використання ресурсного потенціалу, залучення інвестицій та оптимального здійснення інвестиційної діяльності. Тобто цей Закон визначає особливості провадження інвестиційної діяльності на території Автономної Республіки Крим як невід'ємної частини України.

Оскільки ми все більше пересвідчуємось в актуальності нашого дослідження варто розглянути також Закон України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць" від 2012 р. [29]. Закон визначає основи державної політики в інвестиційній сфері протягом 2013-2032 років щодо стимулювання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки. Закон спрямований на створення умов для активізації інвестиційної діяльності шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямах розвитку економіки з метою запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, створення нових робочих місць, розвитку регіонів.

На сьогодні вникає проблема ефективного розміщення фінансових вкладень інвесторів, для подолання даного негативу прийнято Закон України "Про інститути спільного інвестування" від 2012 р. [30]. Закон спрямований на забезпечення залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів і визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів інститутів спільного інвестування, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність.

Що стосується Закону України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 1991 р., то вказаний законодавчий акт спрямований на захист інвестицій, прибутків, законних прав та інтересів іноземних інвесторів на території України. Законом визначено правовий режим діяльності іноземних інвесторів та гарантії держави щодо здійснення інвестиційної діяльності на території України [31].

Також важливе значення має прийнятий 17 лютого 2000 року Закон України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» № 1457-III, який спрямований на захист конкуренції між суб'єктами підприємницької діяльності, створеними без залучення коштів або майна (майнових чи немайнових прав) іноземного походження, та суб'єктами підприємницької діяльності, створеними за участю іноземного капіталу, забезпечення державного захисту вітчизняного виробника та конституційних прав і свобод громадян України. Вказаним Законом визначено, що спеціальне законодавство України про іноземні інвестиції, а також державні гарантії захисту іноземних інвестицій визначені законодавством України, не регулюють питання валютного, митного та податкового законодавства, чинного на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (стаття 3 Закону) [32].

Так, у 1992 році було прийнято Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 року № 2673-XII, який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами [33].

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами господарського, податкового, бюджетного, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, цінні папери та фондовий ринок, концесію тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, на сьогодні в Україні присутня вагома кількість нормативно-правових актів, які врегульовують відносини в інвестиційній сфері, а також варто зазначити, що в Україні в цілому створено належне правове підґрунтя для здійснення інвестиційної діяльності. Всі вищезазначені нормативно-правові акти та законопроекти мають на меті удосконалити регулювання відносин в інвестиційній сфері та мають свій предмет та мету.

Тобто, дана нормативно-правова система, яка сформувалась свідчить про те, що на сьогодні держава вживає низку заходів, які мають на меті створення в Україні сприятливих умов здійснення інвестиційної діяльності саме шляхом закріплення на законодавчому рівні принципів та правил її здійснення. Зважаючи на певні проблеми, які присутні в сфері інвестиційної діяльності, органи державної влади намагаються проводити активну роботу щодо регулювання відносин в інвестиційній сфері, а національне інвестиційне

законодавство набуває рис стабілізаційного характеру. Перспективами подальших досліджень є вдосконалення нормативно-законодавчої бази регулювання інвестиційної безпеки держави.

Література:

1. Мошенський С.І. Інвестиційна безпека в системі забезпечення економічної безпеки держави: поняття, категорії, сутність. / С.І. Мошенський. // Наука молода. – 2008. – №10. – С. 166–171.

2. Макух А. Інвестиційна безпека України в системі світової економічної безпеки. [Електронний ресурс] / А. Макух, Л. Руснак – Режим доступу до ресурсу: http://intkonf.org/makuh-a-rusnak-l-investitsiyna-bezpeka-ukrayini-v-sistemi-svitovoyi-ekonomichnoyi-bezpeki/.

3. Губенко І.В. Монетарна обумовленість інвестиційної складової економічної безпеки національної економіки. / І.В. Губенко. // Економіка і регіон. – 2012. – №5. – С. 75–80.

4. Акімова Л.М. Система оцінювання показників ефективності державного контролю за економічною діяльністю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 71–76.

5. Акімова Л.М. Напрями взаємоузгодження нормативно-правових актів щодо забезпечення економічної безпеки держави за соціальною та демографічною сферами національного господарства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 87–91.

6. Акімова Л.М. Методологічний базис державного управління забезпеченням економічної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 67–71.

7. Акімова Л.М. Інструменти та діагностика умов забезпечення економічної безпеки держави інструментами державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 62–66.

8. Акімова Л.М. Імплементація міжнародного досвіду державного управління забезпеченням економічної безпеки держави в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 94–98. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.19.94

9. Акімова Л.М. Аналіз тенденцій розвитку економіки держави та їх вплив на економічну безпеку України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 20. С. 71–75. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.20.71

10. Акімова Л.М. Вплив фінансових компаній на фінансово-економічну безпеку держави: міжнародний досвід. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 95–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.21.95

11. Акімова Л.М. Аналіз гібридних загроз економічній безпеці України: міжнародний досвід та українські реалії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 22. С. 110–115. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.22.110

12. Акімова Л.М. Оцінювання впливу основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 23. С. 113–117. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.23.113

13. Акімова Л.М. Напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 57–62. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.57

14. Акімова Л.М. Державне управління як суб'єкт забезпечення економічної безпеки України: сутність та зміст. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 5. С. 110–115. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.110

15. Акімова Л.М. Система оцінювання показників ефективності державного контролю за економічною діяльністю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 71–76.

16. Акімова Л.М. Податкові пільги та їх вплив на інвестиції в Україні / Л.М. Акімова, В.Б. Рейнська, О. О. Акімов, М. І. Карпа // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії

та практики : збірник наукових праць / Харківський інститут банківської справи УБС НБУ. – Харків : ДВНЗ “Університет банківської справи”. – 2018. – Том. 3. – № 26. – С. 91–101.

17. Закон України «Про інвестиційну діяльність» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12.

18. Закон України «Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF.

19. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12.

20. Закон України «Про режим іноземного інвестування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80.

21. Закон України «Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_060.

22. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов’язкових платежів)» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/2899-14.

23. Закон України «Конституція України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0% B2%D1%80#n1654.

24. Закон України «Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580/2003.

25. Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19.

26. Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-17.

27. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4057-17.

28. Закон України «Про особливості провадження інвестиційної діяльності на території Автономної Республіки Крим » [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-18.

29. Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/5205-17.

30. Закон України «Про інститути спільного інвестування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/5080-17.

31. Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/1540%D0%B0-12.

32. Закон України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб’єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-14.

33. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12.

References:

1. Moshenskyi, S. (2008). Investytsiina bezpeka v systemi zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy: poniattia, katehorii, sutnist [Investment security in the system of ensuring the economic security of the state: concepts, categories, essence] *Nauka moloda − Science is young*, 10. 166–171 [in Ukrainian].

2. Makukh, A. and Rusnak, L. Investytsiina bezpeka Ukrainy v systemi svitovoi ekonomichnoi bezpeky [Investment security of Ukraine in the world economic security system]. Retrieved from http://intkonf.org/makuh-a-rusnak-l-investitsiyna-bezpeka [in Ukrainian].

3. Hubenko, I. (2012). Monetarna obumovlenist investytsiinoi skladovoi ekonomichnoi bezpeky [Monetary conditionality of the investment component of economic security of the national economy] *Ekonomika i rehion − Economy and region,*5, 75-80 [in Ukrainian].

4. Akimova, L. (2018), "System of estimation of indicators of efficiency of state control of economic activity", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 15, pp. 71–76.

5. Akimova, L. (2018), "Directly to the mutual agreement of normative and legal activities to forget the economic behavior of the holding for the social than demographic spheres of the national center", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 16, pp. 87–91.

6. Akimova, L. (2018), "Methodological basis of government department of maintenance of economic safety of Ukraine", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 17, pp. 67–71.

7. Akimova, L. (2018), "Instruments and diagnostics of conditions for ensuring economic security of the state by means of public administration", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 18, pp. 62–66.

8. Akimova, L. (2018), "Implementation of international experience of state management of ensuring the economic security of the state in Ukraine", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 19, pp. 94–98. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.19.94

9. Akimova, L. (2018), "Analysis of trends in the development of the state economy and their impact on Ukraine's economic security", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 20, pp. 71–75. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.20.71

10. Akimova, L. (2018), "The influence of financial companies on the financial and economic security of the state: international experience", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp. 95–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.21.95

11. Akimova, L. (2018), "Analysis of hybrid threats to economic security of Ukraine: international experience and ukrainian realities", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 22, pp. 110–115. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.22.110

12. Akimova, L. (2018), "Evaluation of the influence of the key instruments of the state regulation on economic security of Ukraine", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp. 113–117. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.23.113

13. Akimova, L. (2018), "Directions of improving the regulatory and legal support of economic safety of the state", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 24, pp. 57–62. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.57

14. Akimova, L. (2019), "State management as a subject of providing economic security of Ukraine: situation and content", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 110–115. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.110

15. Akimova, L. (2018), "System of estimation of indicators of efficiency of state control of economic activity", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 15, pp. 71–76.

16. Akimova L.M., Reinska V.B., Akimov O.O. (2018) Tax preferences and their influence on the investment in Ukraine . *Collection of scientific papers Financial and Credit Activity-Problems of Theory and Practice.* – № 26. Part. 3. – pp. 91-101 [in Ukrainian].

17. Zakon Ukrainy «Pro investytsiinu diialnist»[The Law of Ukraine «On investment activity»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12.

18. Zakon Ukrainy «Pro Kontseptsiiu rehuliuvannia investytsiinoi diialnosti v umovakh rynkovoi transformatsii ekonomiky» [The Law of Ukraine «On the concept of regulation of investment activity in the conditions of market transformation of the economy»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF.

19. Zakon Ukrainy «Pro zovnishnoekonomichnu diialnist» [The Law of Ukraine «On foreign economic activity»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12.

20. Zakon Ukrainy «Pro rezhym inozemnoho investuvannia» [The Law of Ukraine «On foreign investment regime»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80.

21. Zakon Ukrainy «Konventsiia pro poriadok vyrishennia investytsiinykh sporiv mizh derzhavamy ta inozemnymy osobamy» [The Law of Ukraine «Convention on the procedure for settlement of investment disputes between states and foreign persons»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_060.

22. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy z metoiu usunennia vypadkiv ukhylennia okremykh pidpryiemstv, stvorenykh za uchastiu inozemnykh investoriv, vid splaty podatkiv, zboriv (oboviazkovykh platezhiv)» [The Law of Ukraine «On amendments to certain laws of Ukraine to eliminate cases of evasion of individual enterprises created with foreign investors' participation from taxes, fees (mandatory payments)»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2899-14.

23. Zakon Ukrainy «Konstytutsiia Ukrainy» [The Law of Ukraine «Constitution of Ukraine»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1 %80#n1654.

24. Zakon Ukrainy «Pro dodatkovi zakhody shchodo zaluchennia inozemnykh investytsii v ekonomiku Ukrainy» [The Law of Ukraine «On additional measures to attract foreign investments into the economy of Ukraine»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/580/2003.

25. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia masshtabnoi ekspansii eksportu tovariv (robit, posluh) ukrainskoho pokhodzhennia shliakhom strakhuvannia, harantuvannia ta zdeshevlennia kredytuvannia eksportu» [The Law of Ukraine «On ensuring large-scale export expansion of goods (works, services) of Ukrainian origin through insurance, guarantee and cheaper export credit»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19.

26. Zakon Ukrainy «Pro pidhotovku ta realizatsiiu investytsiinykh proektiv za pryntsypom "iedynoho vikna"» [The Law of Ukraine «On preparation and implementation of single window investment projects»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-17.

27. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo stymuliuvannia investytsii u vitchyznianu ekonomiku» [The Law of Ukraine «On amendments to the tax code of Ukraine on promotion of investments in the domestic economy»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4057-17.

28. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti provadzhennia investytsiinoi diialnosti na terytorii Avtonomnoi Respubliky Krym» [The Law of Ukraine «On peculiarities of investment activity in the territory of the Autonomous Republic of Crimea»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/639-18.

29. Zakon Ukrainy «Pro stymuliuvannia investytsiinoi diialnosti u priorytetnykh haluziakh ekonomiky z metoiu stvorennia novykh robochykh mists» [The Law of Ukraine «On stimulating

investment activity in priority sectors of the economy in order to create new jobs»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5205-17.

30. Zakon Ukrainy «Pro instytuty spilnoho investuvannia» [The Law of Ukraine «On joint investment institutions»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17.

31. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst inozemnykh investytsii na Ukraini» [The Law of Ukraine «On protection of foreign investments in Ukraine»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540% D0%B0-12.

32. Zakon Ukrainy «Pro usunennia dyskryminatsii v opodatkuvanni subiektiv pidpryiemnytskoi diialnosti stvorenykh z vykorystanniam maina ta koshtiv vitchyznianoho pokhodzhennia» [The Law of Ukraine «On elimination of discrimination in taxation of entrepreneurship activities created using property and means of domestic origin»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-14.

33. Zakon Ukrainy «Pro zahalni zasady stvorennia i funktsionuvannia spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zon» [The The Law of Ukraine «On general principles of creation and functioning of special (free) economic zones»] (n.d.). *zakon. rada. gov. ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/2673-12.

УДК: 35.001.73

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-228-238

Лях Юлія Іванівна, асистент кафедри Менеджменту і публічного адміністрування, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, 61002, Україна, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17 тел.: (057) 707-31-09, e-mail: kharkov.yuliya@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-0477-1772.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Важливість і необхідність ґрунтовного дослідження обраної теми полягає в тому, що демократизація суспільної життєдіяльності українського суспільства та розвиток сучасної системи державного управління вимагають модернізації публічного управління, виявлення нових принципів, цінностей, ефективних механізмів управління. Перед органами публічної влади стоїть завдання з впровадження в систему публічного управління ефективних форм управління, що здатні забезпечити можливість кожного громадянина реалізовувати та задовольняти власні потреби та інтереси. Від здатності та можливостей органів публічної влади вирішувати проблеми громадян залежить ефективність системи публічного управління. Забезпечення комунікаційних взаємовідносин між суб'єктами й об'єктами публічного управління, вільний доступ громадян до інформації на всіх етапах прийняття рішень обумовлює необхідність модернізації сучасної системи публічного управління, з метою підвищення її ефективності, результативності та поліпшення якості надання послуг населенню. Реалізація цього процесу вбачається в забезпеченні громадського контролю, електронного врядування, в можливості прийняття безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства в роботі експертних, громадських рад, у консультативно-дорадчих органах задля вираження та захисту прав і свобод громадян. Обґрунтуванню перелічених заходів передують наукові дослідження щодо модернізації публічного управління в розвинених країнах світу і практики реалізації принципів публічного управління.

Доведено, що основними тенденціями модернізації публічного управління в зарубіжних країнах є: використання передових інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління; підвищення контролю за діяльністю органів державної влади; вдосконалення механізму «єдиного вікна»; підвищення рівня якості надання державних і

адміністративних послуг; розвиток системи громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів; налагодження зворотного зв'язку в сфері публічного управління, децентралізація влади як інструмент демократизації публічного управління.

Досліджено можливості використання передового прогресивного зарубіжного досвіду в практиці модернізації публічного управління в Україні, запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем з урахуванням досвіду країн Європи та США.

Ключові слова: публічне управління, модернізація, права людини, демократизація

Liakh Yuliia Ivanivna, Assistant of the Department of Management and Public Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, Kharkiv, 61002, Ukraine, tel.: (057) 707-31-09, e-mail: kharkov.yuliya@gmail.com, https://orcid.org. 0000-0002-0477-1772.

FOREIGN EXPERIENCE OF MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PROSPECTS OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Abstract. The importance and necessity of the extensive research of the chosen theme is that the democratization of the social activity of Ukrainian society and the development of a modern system of public administration require the modernization of public administration, the identification of new principles, values and effective governance mechanisms. The public authorities are faced with the task of introducing into the public administration system effective forms of management, capable of ensuring the possibility of each citizen to realize and satisfy his own needs and interests. The capabilities and opportunities of public authorities to deal with citizens' problems depend on the effectiveness of the public administration system. Ensuring communication relationship between subjects and objects of public management, free access of citizens to information at all stages of decision-making causes need of modernization of a current system of public management, for the purpose of increase in its efficiency, effectiveness and improvement of quality of provision of services to the population. The implementation of this process is considered in the provision of public control, electronic governance, the possibility of taking direct participation of civil society institutions in the work of expert and public councils, in consultative and advisory bodies for the expression and protection of the rights and freedoms of citizens. The justification of these events is preceded by scientific research on modernization of public administration in developed countries of the world and practice of implementation of principles of public management.

The use of advanced information and communication technologies in the field of public administration; increased control over the activities of state authorities; improvement of the single-window system; improving the quality of public and administrative services; development of a system of public control over budgetary expenditures; obtaining feedback in the field of public administration, decentralization of power as a tool for democratization of public administration are proved to be the main trends of modernization of public administration in foreign countries.

The possibilities of using advanced progressive foreign experience in the practice of modernization of public administration in Ukraine have been studied, ways of solving existing problems taking into account the experience of the countries of Europe and the USA have been proposed.

Keywords: public administration, modernization, human rights, democratization.

Постановка проблеми. Науковці та державні діячі значну увагу надають проблемам модернізації публічного управління. Це обумовлено соціальними трансформаціями, що відбуваються в Україні. Досі існують протиріччя в розвитку публічного управління: забюрократизованість системи, низька ефективність, нерозвиненість демократичних процедур управління тощо. Тому, актуальним є ознайомлення зі світовою управлінською думкою та історичними передумовами щодо модернізації системи публічного управління, визначення ефективних принципів публічного управління та впровадження зарубіжного досвіду в розумному його поєднанні з вітчизняними напрацюваннями та традиціями. Принципи зарубіжного демократичного врядування необхідно впроваджувати поступово, щоб не спричинити негативних наслідків, змінюючи вітчизняну державно-управлінську діяльність, ментальність задля успішного розвитку та входження до європейського і світового співтовариства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню процесів модернізації публічного управління присвячено достатньо багато робіт як українських, так і зарубіжних науковців. Незначна кількість наукових публікацій, що дозволяють вивчити й осмислити європейський досвід проведення модернізації публічного управління були перекладеними з іноземних джерел. Серед українських дослідників, що проводили відповідні дослідження є В. Бакуменко, М. Лахижа, В. Авер'янов, О. Оболенський, Л. Шереметьєв, В. Солових, Х. Хачатурян, А. Варягіна, І. Белей, В. Князев, О. Руденко, В. Луговий та ін. Значна увага в наукових працях цих дослідників надається питанням щодо проблем побудови ефективної системи публічного управління. На цій основі сформульовані основні напрями модернізації публічного управління в Україні. Разом із тим, незважаючи на досить ґрунтовний і масштабний розгляд проблем модернізації системи публічного

управління в контексті розвитку взаємодії інститутів громадянського суспільства та правової держави, існує потреба комплексного дослідження тенденцій щодо форм і методів взаємодії.

Метою статті є дослідження тенденцій модернізації публічного управління в провідних країнах світу, визначення передумов, критерій модернізації публічного управління, виокремлення найбільш сприятливих для України шляхів модернізації, ґрунтуючись на досвіді країн Європи та США.

Виклад основного матеріалу. В силу низки історичних, соціально-економічних, політичних чинників, прогресивні країни світу досить швидко відреагували на виклики глобалізації в усіх сферах життєдіяльності людини. Пройшовши достатньо довгий шлях у розвитку взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами публічного управління, провідні країни світу на сьогодні мають напрацьований позитивний досвід побудови комунікативної парадигми, який може бути корисним для України в умовах трансформаційних змін у публічному управлінні. Характерною рисою модернізації публічного управління в зарубіжних країнах є те, що вони ґрунтуються на засадах демократичного врядування з орієнтацією на людину-громадянина.

Для України модернізація публічного управління полягає в запровадженні інституційних принципів демократичного управління, що здатно забезпечити вимоги сьогодення, досягнення максимальних результатів урядування, гарантування відповідальності органів державної влади перед громадськістю. Відповідні інститути мають потенційну можливість враховувати думку громадськості при прийнятті управлінського рішення. Зважаючи на це, модернізація публічного управління України може перейняти досвід становлення публічного управління в успішних країнах Європи та США.

Таким чином, модернізація публічного управління, потребує демократизації взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами управління, впровадження демократичних механізмів організації діяльності органів державної влади, оскільки «без використання в діяльності органів державної влади демократичних форм і технологій ведення управлінських дій неможливо досягнути її належної раціональності та ефективності» [1].

Донедавна в більшості країн світу була ієрархічна (вертикальна) побудова державної влади, в якій дії громадськості були обмежені бюрократичними правилами, мало місце підпорядкування нижчого управлінського рівня вищому. Поступово, впровадження принципів демократичного врядування забезпечили правом різні соціальні групи можливістю висловлювати власні думки та бути почутими, а влада, в свою чергу, заохочувала налагодження зворотних зв'язків з громадськістю та змінювала систему адміністрування в бік максимальної публічності. Це призвело до зростання довіри до органів влади , адже «зв'язки зі суспільством – це, перш за все, налагодження взаєморозуміння та довіри, а корні цього явища

сягають далеко в історію» [2, с. 50]. В даному контексті, під «зв'язками з громадськістю» мається на увазі процес становлення довіри до влади шляхом своєчасного, повного та достовірного інформування суспільства про свою діяльність, налагодження комунікаційних зв'язків, знаходженню консенсусу у вирішенні питань публічної політики. Зв'язки з громадськістю обумовлюють, перш за все, налагодження каналів комунікацій, котрі доносять повідомлення до цільової аудиторії – громадськості, та забезпечують з нею зворотний зв'язок, що є значним чинником демократизації системи публічного управління. Дослідники зазначають, що «на практиці, одна з вимог демократії включає в себе двосторонній процес спілкування між суб'єктами та об'єктами управління, що передбачають відносини між ними, засновані на довірі» [33, с. 11]. Американці були одними з перших, хто звернувся до проблеми соціальної місії та соціальної відповідальності. Відображенням цього стала модель Дж. Грюнига [4]. Її концепція демонструє зв'язок влади з громадськістю, який еволюціонує від односторонньої комунікації до двосторонньої. Даний процес характеризується різноманітними методами впливу на суспільну свідомість від маніпуляцій та пропаганди до формування спільної думки на паритетних і рівноправних принципах, що передбачає консенсус, правдиве інформування та співпрацю суб'єктів і об'єктів публічного управління.

В 1969 році Ш. Арнштейн [55] запропонувала теорію формування публічного управління через модель громадської участі під назвою «Сходи участі громадян» (табл.1), в якій визначила динаміку становлення публічної влади.

Таблиця 1

Сходи участі громадян у публічному управлінні (за Ш. Арнштейн) [55]

Громадський контроль	Громадське управління
Делегування повноважень	
Партнерство	
Заспокоєння	Символічні заходи
Консультування	
Інформування	
Психотерапія	Відсутність участі
Маніпулювання	

На перших сходах участь громадян майже не враховується, натомість, на останніх сходах демонструється переважна участь громадян в управлінні. Тобто, чим вище на сходах, тим більше можливостей у громадян щодо впливу на прийняття владних рішень. Дві нижні сходинки – маніпуляції та психотерапії – не сприяють участі громадян в управлінні, тому їх слід уникати. Наступні три – інформування, консультації та примирення – дозволяють

громадянам мати голос і бути почутими, але їх погляди не можуть бути належним чином розглянуті можновладцями. Останні три сходинки – партнерство, делегована влада та громадський контроль – сприяють реальному впливу громадян на реалізацію узгодженого з ними рішення влади. Тим самим, зарубіжна практика демократичного врядування демонструє, що рівень і якість управлінських рішень органів влади, їх здатність своєчасно адаптуватися до змін у суспільному середовищі, багато в чому залежить від дієвості громадського контролю. Вчасне корегування управлінських рішень сприяє економії всіх ресурсів (фінансових, матеріальних, людських, часових тощо), тому формування системи громадського контролю над інститутами публічної влади являється першочерговим завданням при модернізації політичної системи багатьох країн.

Застосування концепції участі громадян набула широкого розповсюдження в США, Великобританії, Канаді, Німеччині, Польщі, Данії та інших провідних країнах світу. Світова практика вдосконалення публічного управління зорієнтована, перш за все, на покращення та забезпечення високого та гідного рівня життєдіяльності населення. У визначенні рівня життя застосовують кількісні та якісні показники. До кількісних відносять рівень обсягу доходів і споживання конкретних товарів і послуг, а якісні – визначають добробут населення. Високий рівень якості життя населення є провідним критерієм високорозвиненої держави. Індикаторів рівня життя на сьогодні існує велика кількість і кожна окрема країна видозмінює їх під свій устрій.

Розвинена й ефективна форма громадської участі проявляється на рівні відкритого партнерства влади з громадянами, дієвого представництва інтересів громадян в органах влади, в продуктивному громадському контролі за владою. Тобто, сфера публічного управління децентралізується та перерозподіляється між суб'єктами й об'єктами публічного управління. Суб'єкти публічного управління діляться прерогативами розробки та прийняття рішень, а значить, і своєю відповідальністю.

Різні країни світу використовують багатоманітні підходи в модернізації публічного управління. Так, у 1980 – 1990-х рр. США були сформульовані пропозиції щодо побудови системи державного управління на засадах ринкових інститутів з орієнтацією на надання послуг громадянам- «клієнтам» і переходу до «нового публічного менеджменту». В результаті була розроблена та реалізована модель «націленого на результат» державного сектору, в якій результатом визнавалися якісні послуги, задоволеність громадян функціонуванням державного апарату. Основною ціллю уряду стало поліпшення своєї роботи при істотній економії витрат на адміністрування. Також американське врядування здебільш ґрунтується на фактичному дотриманні прав і свобод громадян, їх права голосу, свободи інформації, народовладдя, що унеможливлює зловживання владою. В США довіра та взаєморозуміння між владою та суспільством було започатковано в сфері

публічного управління на етапах його формування, а саме, з моменту прийняття «Декларації незалежності США» (1776 р.). Цей документ спирався на ідеї, доволі революційні в ті часи, що «всі люди створені рівними, та всі обдаровані своїм творцем природженими та невід'ємними правами, до числа яких належать життя, воля та прагнення до щастя; для забезпечення цих прав серед людей засновані уряди, які запозичують свою справедливу владу в громадськості» [8]. Визначально, що принципи американської декларації незалежності не втратили своєї актуальності й у наш час. Конституція США є найстарішою в світі, вона майже не змінювалася, хоча «американська демократія постійно перебуває в стані еволюційного розвитку» [99].

Корисним для України також може бути британський досвід публічного управління. У Великобританії застосовуються методи взаємодії органів влади та громадянського суспільства з використанням ідей програм «Active Citizens» і «Citizens' Jury». Характерним є те, що ці програми спрямовані на налагодження ефективних взаємовідносин влади з організаціями громадянського суспільства шляхом його залучення до розробки та прийняття соціально-політичних рішень на засадах політичного діалогу з представниками інтересів громадян. Концепція цих програм зобов'язує пересічного громадянина залучатися до прийняття та виконання владних рішень.

У Німеччині модернізація державного управління по відношенню до політичного режиму почалася в XVIII ст. Характерними рисами цього процесу був пошук компромісу між громадськістю та вимогами управління, пошук відповідного механізму модернізації в контексті наявності відповідного законодавства. Для німців надання переваг законам – є ключовим механізмом реалізації волевиявлення конституційно-організованого суспільства. Організаційні й адміністративні принципи державного управління Німеччини базуються на суворому додержанні встановлених законів, «визначальними витоками німецької системи державного управління є гіпертрофований раціоналізм, висока формалізація всіх процедур» [1010].

У 80-х роках XX ст. у Німеччині та низки західних країн (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія, США тощо) модернізація публічного управління носило послідовний і погоджувальний характер. Процес модернізації включав децентралізацію влади, забезпечення ефективності місцевого самоврядування, вдосконалення діяльності управлінських структур усіх рівнів за широкого залучення громадян до процесів прийняття рішень. Реформування передбачало наступні кроки: дебюрократизацію, дерегуляцію, децентралізацію, реформування бюджетного процесу, поліпшення якості надання послуг і задоволення інтересів громадськості, демократизація державного сектору та посилення публічності та відкритості. Аналіз зарубіжного досвіду модернізації публічного управління в країнах США, Великобританії, Німеччини дозволяє узагальнити найбільш

розповсюджені заходи щодо забезпечення належного рівня публічного управління в умовах його демократизації:

– широке застосування передових інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління (функціонування порталів публічного обговорення законопроектів);

– затвердження адміністративних регламентів (стандартів) на надання державних та регіональних послуг у електронному форматі (надання електронних послуг);

– підвищення контролю за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

– вдосконалення механізму «єдиного вікна» в роботі органів виконавчої влади;

– підвищення рівня якості наданих державних і адміністративних послуг, а також задоволеність громадськості результатами діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, завдяки отриманню консенсусу у вирішенні владних питань;

– впровадження системи громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів;

– вдосконалення державної управлінської політики на засадах зворотного зв'язку.

Наразі в Україні спостерігається невідповідність можливостей прийняття участі громадян у політико-владних відносинах задекларованих у Конституції України та відповідних законах прав і свобод. Це є наслідком досвіду тоталітарного режиму, який був закладений в 30-х роках ХХ ст. у Радянській Росії та переходу від авторитарної командно-адміністративної системи до демократичної, плюралістичної. Політичні процеси, що діяли в пострадянські часи, мали суперечності. Поширення політико-організаційних заходів з розвитку демократії, по суті, не відповідали авторитарно-патріархальній політичній культурі, яка панувала в той час у суспільстві. Не відбувалося принципових змін у виборчій системі; не здійснювалось надання більшого спектру повноважень вищим і місцевим органам державної влади тощо. Ці чинники вплинули на досить низькі темпи розвитку демократичних форм управління в Україні. В зв'язку з цим в умовах сьогодення спостерігається розрив між прийняттям достатньо обґрунтованого політичного правового рішення за участю громадян та подальшим його виконанням. Також, можна спостерігати, що невиконання або безвідповідальне виконання прийнятих рішень відбувається внаслідок низької політико-правової культури чиновників, якій притаманний правовий нігілізм і відсутність правових механізмів.

Отже, в сфері публічного управління в Україні недостатньо розвинений механізм зворотного зв'язку з громадянами, що не сприяє більш чіткому формуванню рішень суспільно-значущих проблем у соціальній сфері. В

великій мірі це пов'язано з закритістю та неефективною діяльністю владних структур, у результаті якої громадськість не отримує своєчасного захисту своїх прав і інтересів, і не має достатньої можливості впливати на формування соціальної політики держави.

Натомість, досвід розвинених країн світу доводить, що комунікації між суб'єктами й об'єктами публічного управління є ефективними та результативними в разі розвиненості демократичних відносин, відкритості та прозорої діяльності публічно-владної системи. На активізацію участі громадськості в політиці європейських держав впливають наступні політико-правові чинники: демократичний правовий режим; правова забезпеченість демократичних процедур формування всіх структур влади; прийняття та реалізація політико-правових рішень на належному рівні; участь громадськості на всіх етапах проведення політичного процесу.

Висновки. У процесі аналізу зарубіжного досвіду встановлено, що значна кількість країн здійснюють масштабні модернізаційні зміни з метою адаптації системи публічного управління до реалій глобалізації. Форми, масштаби та темпи перетворень у цих країнах відрізняються. Спільними напрямами модернізації публічного управління в країнах Європи та США встановлено: посилення відкритості органів державної влади, задоволення потреб і інтересів громадян, покращення комунікаційних взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами публічного управління. Виявлено, що модернізація публічного управління передбачає трансформацію філософії та культури чиновників публічного управління, методологічним інструментом модернізації виступає концепція держави, орієнтованої на громадянина. Тому підвищення ефективності публічного управління вбачається в розвитку системи, зорієнтованої на взаємодію з громадськістю, налагодження комунікаційних відносин, знаходження спільного консенсусу та зміну ментальності громадян.

Для відтворення зарубіжного досвіду модернізації публічного управління в Україні, необхідно врахувати національні традиції, ціннісні настанови, менталітет. Зважаючи на зазначене, сталий рівень життя населення України в умовах демократизації передбачає модернізацію системи публічного управління на засадах прав людини, правозахисних підходах у контексті парадигми комунікаційних відносин між суб'єктами й об'єктами публічного управління; створення прозорих і відповідальних органів державної влади та місцевого самоврядування; висвітлення на офіційних сайтах показників діяльності уряду та забезпечення доступу до цих інтерфейсів усіх громадян; формування партнерських взаємовідносин влади з суспільством. Зазначена модернізація системи публічного управління потребує дотримання визначених концептуальних і стратегічних засад модернізації; законодавчого закріплення та забезпечення механізму реалізації основних принципів; моніторингу нормативно-правових актів з можливістю усунення

виявлених недоліків; створення діючих, а не декларативних механізмів відкритості та прозорості державної служби.

Література:

1. Власенко С. Г. Оптимізаційні напрямки демократизації державного управління України / С. Г. Власенко // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 3. – С. 290-296.

2. Харрисон Ш. Связи с общественностью: Вводный курс / Пер. с англ. под ред. Г. Е. Алпатова. – СПб.: Издательский Дом "Нева". – 2003. – 368 с.

3. Richard Chapman, Michael Hunt Open Government : A Study Of The Prospects Of Open Government Within The Limitations Of The British Political System. – Londres: Routledge. – 1987.

4. Grunig J.E., Grunig L. Models of PR and communication // Excellence in Public Relations and Communication Management / Ed. by J. Grunig. Hillsdale. – NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. – P. 285-326.

5. Варягіна А. А. Критерії оцінки та показники ефективності процесу громадської участі // Теоретичні і прикладні проблеми психології. – 2014. – № 3 (35). – С. 99-108.

6. Wilcox D. The Guide to Effective Participation. – Brighton, UK: Partnership Books. – 2001.

7. Солових В. П. Концепція "соціальної держави" та її вплив на державне управління / В. П. Солових // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 71-80. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_10

8. Чаниг Э. История Соединенных Штатов Северной Америки (1765 -1865 г.г.) / пер. с англ. А. Каменский. – СПб.: Типография контрагентства ж.д. – 1897 г. – 382 с. – Режим доступа https://ushistory.ru/images/files/channing_US_H.pdf

9. Белей Ірина. Зарубіжній досвід демократичного врядування та можливості його застосування в українській практиці / І. Белей // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпро: ДРІДУ. – №2 (5). – 2010. – Режим доступу http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf

10. Терещенко Д. А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду / Д. А. Терещенко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол. : Л. О. Бєлова (голов. ред.) [та ін.]. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2018. – Вип. 1 (53). – С.143 - 152.

11. Тильчик О. В. Особливості державного управління Федеративної Республіки Німеччина та Польщі: досвід для України / О. В. Тильчик, Ю. Ю. Нерода // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 223–226.

12. Хачатурян Х. В. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та України / Х. В. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. – К. : КиМУ. – 2009. – Вип. 8. – 352 с. – Режим доступу: http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm.

13. Соломатина Е. Д. Государственное управление в условиях глобализации и информатизации экономики: зарубежный опыт / Е. Д. Соломатина, Н. В. Шабуцкая // Социально-экономические явления и процессы. – 2015. – № 10. – С. 137-143.

References:

1. Vlasenko, S. G. (2016). OptimIzatsiyni napryamki demokratizatsiyi derzhavnogo upravlinnya Ukrayini [Optimization directions of democratization of public administration of Ukraine]. Efektivnist derzhavnogo upravlinnya – Efficiency of public administration, 3, 290-296 [in Ukrainian].

2. Harrison, Sh. (2003). Svyazi s obschestvennostyu: vvodnyiy kurs [Public Relations: Introductory Course]. (G. Alpatova, Trans). Izdatelskiy Dom “Neva”, Saint Petersburg [in Russian].

3. Chapman, R., & Hunt, M. (1987). Open Government. A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British political System. Londres: Routledge.

4. Grunig J.E., & Grunig L. A. (1992). Models of PR and communication. In J. E. Grunig, Excellence in public relations and communication management. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

5. Varyagina, A. A. (2014). Kriteriyi otsinki ta pokazniki efektivnostI protsesu gromadskoyi uchasti [Evaluation criteria and indicators of the effectiveness of the public participation process]. Teoretichni i prikladni problemi psihologiyi – Theoretical and applied problems of psychology, 3(35), 99-108 [in Ukrainian].

6. Wilcox, D. (2001). The Guide to Effective Participation. Brighton, UK: Partnership Books.

7. Solovih, V. P. (2009). KontseptsIya "sotsialnoyi derzhavi" ta yiyi vpliv na derzhavne upravlInnya [The concept of "welfare state" and its influence on public administration]. Aktualni problemi derzhavnogo upravlInnya – Actual problems of public administration, 2, 71-80. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_10 [in Ukrainian].

8. Channing E. (1897). Istoriya Soedinennyih Shtatov Severnoy Ameriki (1765-1865) [History of the United States of North America (1765-1865)]. (A. Kamenskiy, Trans). Saint Petersburg: Tipografiya kontragenstva zhd. Retrieved from https://ushistory.ru/images/files/channing_US_H.pdf [in Russian].

9. Belej, I. (2010). ZarubIzhnIy dosvid demokratichnogo vryaduvannya ta mozhlivostI yogo zastosuvannya v ukrayinskiy praktitsi [Foreign Experience of Democratic Governance and Possibilities of its Application in practice,Ukrainian]. Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – Public Administration and Local Self-Government, 2(5). Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf [in Ukrainian].

10. Tereshchenko, D. A. (2018). Priynyattya upravlinskih rishen u diyalnostI organiv derzhavnoyi vladi: analIz svitovogo dosvidu [Management decision-making in the activity of public authorities: analysis of world experience]. L. O. Belov (Eds.), Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya – Actual problems of public administration. (Vols. 1 (53)), (pp. 143-152). Kharkiv: The issue of Harri Nadu "Master" [in Ukrainian].

11. Tilchyk. O.V., & Neroda, Yu. Yu. (2015). OsoblivostIi derzhavnogo upravlinnya Federativnoyi Respubliki Nimechchina ta Polschi: dosvid dlya Ukrayini [Features of State Administration of the Federal Republic of Germany and Poland: Experience for Ukraine]. PorIvnyalno-analItichne pravo – Comparative-Analytical Law, 1, 223-226 [in Ukrainian].

12. Khachaturyan, Kh. V. (2009). PereorIentatsiya derzhavnogo upravlinnya na potrebi gromadyan: nova Evropeyska model dlya Ukrayini [The reorientation of public administration to the needs of citizens: a new European model for Ukraine]. VIsnik Kiyivskogo mizhnarodnogo universitetu – Bulletin of the Kiev International University, 8, 352. Retrieved from http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm.

13. Solomatina, E.D., & Shabutskaya, N.V. (2015). Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyah globalizatsii i informatizatsii ekonomiki: zarubezhnyiy opyit [Public administration in the context of globalization and informatization of the economy: foreign experience]. Sotsialno-ekonomicheskie yavleniya i protsessi – Socio-economic phenomena and processes, 10, 137-143 [in Russian].

УДК: 351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-239-248

Мосора Лариса Степанівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська 15, тел. (099) 215-52-95, e-mail: larysamosora85@gmail.com, https//orcid.org/0000-0003-4341-1937

СТАТИСТИКА ТА ДИНАМІКА ЗАХИСТІВ ДИСЕРТАЦІЙ ЗА НАУКОВОЮ СПЕЦІАЛЬНІСТЮ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано особливості розвитку наукової спеціальності 25.00.03 «Державна служба» в Україні. Підкреслено, що така наукова спеціальність сформована в Україні 2003 року. Зазначено, що незважаючи на це, ще до 2003 р. були захищені дисертації в яких досліджувались питання, що відносяться до площини даної спеціальності. Починаючи з 2003 року щорічно зростають кількість захищених дисертацій та напрямів наукових досліджень, формуються наукові школи у сфері державної служби. Проведено кількісний аналіз захищених докторських та кандидатських дисертацій за спеціальністю «Державна служба» за період 2003-2019 рр. у Спеціалізованих вчених радах Національної академії державного управління при Президентові України та Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України. Відображено співвідношення між докторськими та кандидатськими дисертаціями, що дало можливість визначити таку структуру захищених дисертацій: серед 111 дисертацій – 17 докторських та 94 кандидатських дисертацій. Проаналізовано динаміку гендерного співвідношення осіб, які захистили дисертації у спецрадах з державного управління у НАДУ та ДРІДУ НАДУ за спеціальністю 25.00.03 – «Державна служба» та виявлено, що більшу кількість дисертацій було захищено жінками (71, 64%), водночас чоловіками захищено 40 дисертації, що становить 36% у загальній структурі. Приділено увагу питанню забезпечення наукового консультування (керівництва) осіб, які захистили дисертації у спецрадах з державного управління у НАДУ та ДРІДУ НАДУ за спеціальністю 25.00.03 – «Державна служба». Підкреслено, що питання організації державної служби та діяльності державного службовця досліджуються не тільки в межах спеціальності «Державна служба», але у межах інших спеціальностей галузі знань «Державне управління», та у межах інших наукових галузей. Сформовано висновки та вказано перспективи подальших наукових досліджень по спеціальності «Державна служба».

Ключові слова: дисертації, наукові досліджень, галузь знань «Державне управління», наукова спеціальність 25.00.03 – «Державна служба».

Mosora Larysa Stepanovna, PhD of public administration, Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, 76019, Ivano-Frankivsk, Str. Karpatska 15, tel. (099) 215-52-95, e-mail: larysamosora85@gmail.com https//orcid.org/0000-0003-4341-1937

Statistics and dynamics of dissertation protection of scientific specialty "public service" in Ukraine

Abstract. The article analyzes the features of development of academic specialty 25.00.03 “Public Service” in Ukraine. It is emphasized that such an academic specialty was formed in Ukraine in 2003. It is noted that despite this, the theses studying issues related to the scope of this specialty have been defended even before 2003. Since 2003, the number of defended theses and research study directions has been growing every year, and academic schools in the sphere of public service have been formed. The quantitative analysis of doctorate and candidate theses in specialty “Public Service” defended for 2003-2019 at the Specialized Academic Councils of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine and Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine was conducted. The ratio between doctorate and candidate theses is reflected, which made it possible to determine the following structure of defended theses: among 111 theses - 17 doctorate and 94 candidate theses. The dynamics of gender ratio of persons who defended theses in specialty 25.00.03 “Public Service” at the Specialized Academic Councils for Public Administration at the National Academy for Public Administration and Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration was analyzed and it was revealed that a greater number of theses were defended by women (71.64%), while men defended 40 theses that is 36% of the total structure. The attention is paid to provision of scientific advice (guidance) to persons who defended their theses in specialty 25.00.03 “Public Service” at the Specialized Academic Councils for Public Administration at the National Academy for Public Administration and Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration. It is emphasized that issues of civil service and activities of civil servant are studied not only within the specialty “Public Service”, but within other specialties of field of knowledge “Public Administration”, and other scientific fields. The conclusions are made and the prospects for further research studies in specialty “Public Service” are specified.

Keywords: theses, research studies, field of knowledge “Public Administration”, academic specialty 25.00.03 “Public Service”.

Постановка проблеми. Наукова спеціальність «Державна служба» порівняно з іншими спеціальностями галузі «Державне управління» є досить молодою; постійно розширюється перелік досліджуваних питань в межах спеціальності; щорічно збільшується кількість дисертацій, що захищаються по даній спеціальності, а це свідчить про зростання інтересу як до самої державної служби, так і до організації діяльності державних службовців. Доречним та актуальним питанням на сьогодні постає аналіз розвитку такої спеціальності, а також динаміки захистів докторських і кандидатських дисертацій, гендерний аналіз, що дасть можливість виокремити більш досліджувані питання, та питання, які ще потребують подальшого розкриття, враховуючи суспільні зміни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий аналіз розвитку галузі знань «Державне управління» проводився декількома науковцями: В.Д.Бакуменком [1; 2], Д.І.Дзвінчуком [3], Т.В.Мотренком [5], О.В.Червяковою [9], які більше уваги приділили загальним тенденціям захистів дисертацій у галузі науки державного управління; Н.А.Липовською [4], яка основний акцент зробила на розвитку наукової школи державної служби в м.Дніпропетровську; С.М.Серьогіним [7], у науковій публікації якого розкрито особливості становлення наукової спеціальності “Державна служба”. Однак, щорічно кількість захищених дисертацій зростає, відповідно розширюється й коло досліджуваних питань, що потребує нового наукового аналізу такої динаміки.

Мета дослідження – аналіз тенденцій і динаміки захистів дисертаційних робіт за спеціальністю 25.00.03 – «Державна служба» за період 2003-2019 р.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що спеціальність “Державна служба” почала активно розвиватися лише з 2003 р., все ж її проблематика раніше висвітлювалася в межах спеціальностей 25.00.03 “Організація та управління в державних установах”, 25.00.04 “Регіональне управління”, 25.00.05 “Галузеве управління”. Так, на першій утвореній Спеціалізованій вченій раді (1997 р.) з правом присудження наукових ступенів доктора та кандидата наук з державного управління в Україні відбувся захист наукової дисертації П.А.Цегольником на тему “Формування професійної моделі фахівця в сфері управління” (25.00.03). Серед перших дослідників проблематики організації та функціонування державної служби слід також назвати П.Т.Павленчика, А.П.Рачинського, В.Г.Яцубу.

У чинному Наказі Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Переліку наукових спеціальностей» (2011 р.) зазначено, що галузь знань «Державне управління» включає п’ять спеціальностей, по яких може проводитись захист дисертацій серед яких 25.00.03 «Державна служба»

[6]. На сьогодні в Україні функціонує тільки дві спеціалізовані вчені ради, де проводиться захист кандидатських та докторських дисертацій за спеціальністю 25.00.03 «Державна служба», а саме: Д 26.810.01 у Національній академії державного управління при Президентові України (НАДУ) та Д 08.866.01 у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (ДРІДУ НАДУ). Певний період часу функціонувала спецрада і в Інституті законодавства Верховної Ради України де було захищено декілька дисертацій за спеціальністю 25.00.03 – «Державна служба». Варто виокремити таких науковців, які захищали дисертації в даному вищому навчальному закладі, як: Л.А.Пашко «Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання» (2007 р.), А.С.Сіцінського «Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України)» (2007 р.), Н.Т.Гончарук «Управління керівним персоналом у сфері державної служби України» (2008 р.), О.Ф.Мельникова «Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців» (2009 р.), Б.Й.Візірова «Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади» (2009 р.), О.Я.Окіса «Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України» (2009р.). Однак, на сьогодні в Інституті за цією спеціальністю не проводять захисти.

Зазначимо, що якщо за 2003-2013 рр. по спеціальності «Державна служба» було захищено 71 дисертацію в НАДУ та ДРІДУ НАДУ, а також 4 докторських та 5 кандидатських дисертацій в Інституті законодавства Верховної Ради України [8], то за період 2003-2019 рр. у спецрадах НАДУ та ДРІДУ НАДУ захищено 111 дисертацій (17 – докторських дисертацій та 94 – кандидатських дисертацій). Це означає, що за 2014-2019 рр. фактично захищено 40 дисертацій. На рис. 1 схематично це зображено.

Рис. 1 – Кількість захищених дисертацій у НАДУ та ДРІДУ НАДУ за 2003-2019 рр.

Як видно з рисунка 1 найбільшу кількість дисертацій було захищено 2014 р. Зокрема, це 2 докторські дисертації в НАДУ (І.Г.Сурай та Н.С.Калашник) та 10 10 кандидатських дисертацій (3 – в НАДУ та 7 – в ДРІДУ НАДУ). Також досить активними роками по захисту дисертацій були 2006-2007 рр., поступово зростала кількість захищених дисертацій за спеціальністю «Державна служба» у 2010-2014 рр. На жаль, останніми роками спостерігаються досить низькі показники, практично такі ж самі, що й у перші роки становлення даної спеціальності. Так, у 2019 р. захищено тільки дві дисертації за даною спеціальністю в НАДУ (1 докторська дисертація С.Е.Зелінським та 1 кандидатська дисертація В.О.Андреєвим). Зазначимо, що порівняно з іншими спеціальностями галузі «Державне управління» зі спеціальності «Державна служба» захищено досить мало докторських дисертацій, однак практично всі доктори наук за цією спеціальністю продовжують свою наукову діяльність та є відомими у наукових колах, що свідчить про тривалий шлях їх наукової роботи. На рис. 2 відображено гендерну динаміку осіб, що захистили дисертації в спецрадах НАДУ та ДРІДУ НАДУ за спеціальністю «Державна служба» за період 2003-2019 р.

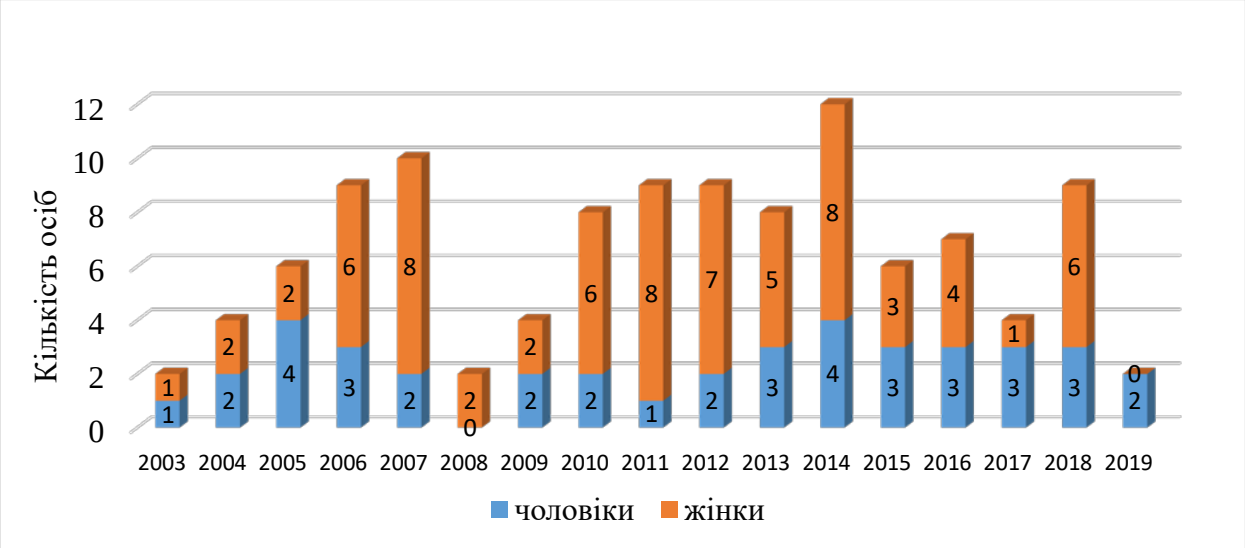


Рис. 2 – Динаміка гендерного співвідношення осіб, які захистили дисертації (докторські і кандидатські) у спецрадах НАДУ та ДРІДУ НАДУ за спеціальністю 25.00.03 – «Державна служба»

Роль жінок і чоловіків у формуванні та розвитку суспільству покладено в основу гендерних досліджень. Власне, увага акцентується не на одній статі, а на обох. Сьогодні наголошується на необхідності створення рівних можливостей для реалізації людської сутності як чоловіків, так і жінок. На сучасному етапі розвитку українського суспільства спостерігається переосмислення гендерних стереотипів. Але цьому процесу суттєво перешкоджають пережитки минулого, колишнє скептичне ставлення до гендерної рівності, а також викривлена або поверхова інформація про

становище жінки в суспільстві, радянський міф про рівноправ'я, негативне забарвлення такого виду ідеології як фемінізм.

Як видно з рисунка із загальної кількості дисертацій 71 захищено жінками, а 40 – чоловіками. Фактично, жінками захищено 64% наукових дисертацій за спеціальністю «Державна служба» і 36% - чоловіками. Якщо у перші роки (2003-2005 рр.) розвитку наукової спеціальності кількісно по захистах переважали чоловіки, то в наступні роки кількість захищених жінками наукових праць значно зросла. У 2007 р., 2011–2012 рр. та 2014 р. спостерігається досить велика різниця між кількістю дисертацій, захищених жінками та чоловіками. Це свідчить про те, що державна служба набуває "жіночого обличчя".

Актуальним є не тільки виокремлення напрямів, що досліджуються в наукових працях, визначення динаміки захистів за спеціальністю "Державна служба" та гендерного співвідношення осіб, що захистили дисертації, а й аналіз наукового консультування та керівництва. За спеціальністю "Державна служба" упродовж 2003-2019 рр. було забезпечено кваліфіковане наукове консультування (керівництво) осіб, які захистили докторські (кандидатські) дисертації. Фахівці з державного управління здійснювали наукове керівництво за спеціальністю "Державна служба" починаючи з 2004р., коли науковим керівником став кандидат наук В.Т.Білоус. У 2005 р. захищено перші дисертації за спеціальністю під керівництвом докторів наук з державного управління В.Д.Бакуменка та С.М.Серьогіна. Їх кількість щороку зростає (рис. 3).

Рис. 3. Забезпечення наукового консультування (керівництва) осіб, які захистили дисертації у спецрадах НАДУ та ДРІДУ НАДУ

Так, починаючи з 2008 р. щорічно збільшується кількість докторів (кандидатів) наук з державного управління, які проводили керівництво робіт, що захищались за спеціальністю «Державна служба» у НАДУ та ДРІДУ НАДУ. У 2012 р. та 2018 р. по 8 дисертацій були захищені під керівництвом докторів (кандидатів) наук з державного управління і тільки по 1 – під керівництвом

кандидата юридичних наук у 2012 р. та керівництвом доктора політичних наук у 2018 р., на відміну від 2006 р., коли спостерігалася цілком протилежна ситуація.

У структурі науково-педагогічних працівників, які забезпечили наукове консультування (керівництво) осіб, що захистили дисертації за спеціальністю "Державна служба" у період 2003–2019 рр., більшою є питома вага дисертацій, захищених під керівництвом докторів наук – 91 наукову роботу (82%) (під керівництвом окремих докторів наук захищено кілька дисертацій, зокрема С.М.Серьогіна – 10, Н.Т.Гончарук – 7, В.М.Олуйка – 6, В.М.Мартиненка – 5, Н.А.Липовської – 4, С.В.Крисюка – 3, С.В.Хаджирадєвої – 3, Н.Р.Нижник – 3, Н.Г.Протасової – 3).

При цьому, під керівництвом докторів наук з державного управління захищено 63 дисертації, докторів філософських наук – 7 дисертацій, докторів педагогічних наук – 10 дисертацій, по 4 дисертації захищено під керівництвом докторів юридичних наук та докторів політичних наук, по одній дисертації захищено під керівництвом доктора технічних наук, доктора історичних наук та доктора соціологічних наук (рис. 4). Фактично, керівництво 91 дисертаційної роботи здійснювалось 29 докторами наук з державного управління, 5 докторами філософських наук, 2 докторами юридичних наук, 4 докторами політичних наук, 5 докторами педагогічних наук, по 1 доктору соціологічних, історичних та технічних наук (разом 48 докторів наук).

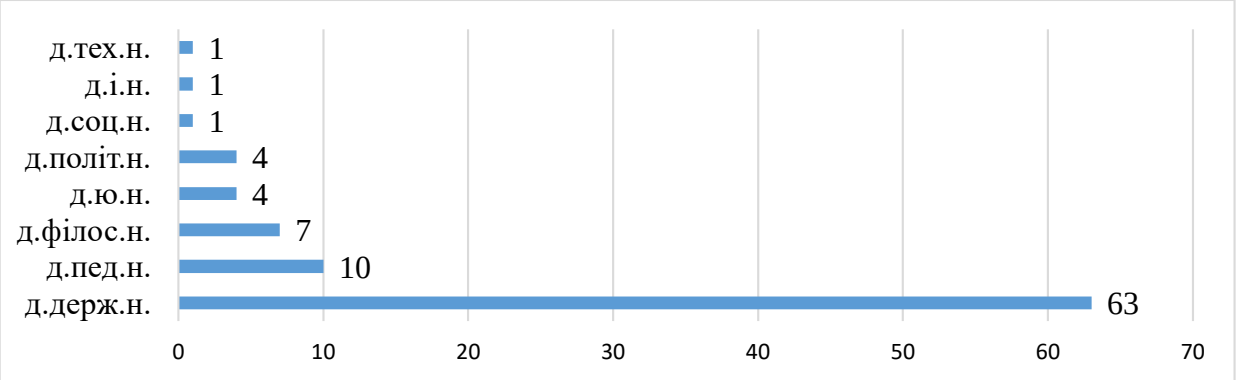


Рис. 4 – Структура докторів наук, які забезпечили наукове консультування

Під керівництвом кандидатів наук було захищено 20 дисертацій, а саме: 6 – під керівництвом кандидатів філософських наук, по 4 – під керівництвом кандидатів наук з державного управління та кандидатів історичних наук, 2 – кандидатів юридичних наук. По одній дисертації - під керівництвом кандидата економічних наук (А.І.Омельянчук, 2006 р.) та кандидата психологічних наук (І.Г.Батраченко, 2005 р.), кандидата політичних наук (І.Г.Нєнов, 2008 р.), кандидата технічних наук (В.Сороко, 2016 р.) (рис. 5). У структурі наукових консультантів та керівників найбільша питома вага докторів та кандидатів наукз державного управління, однак їх кількість фактично почала зростати з 2006 р.

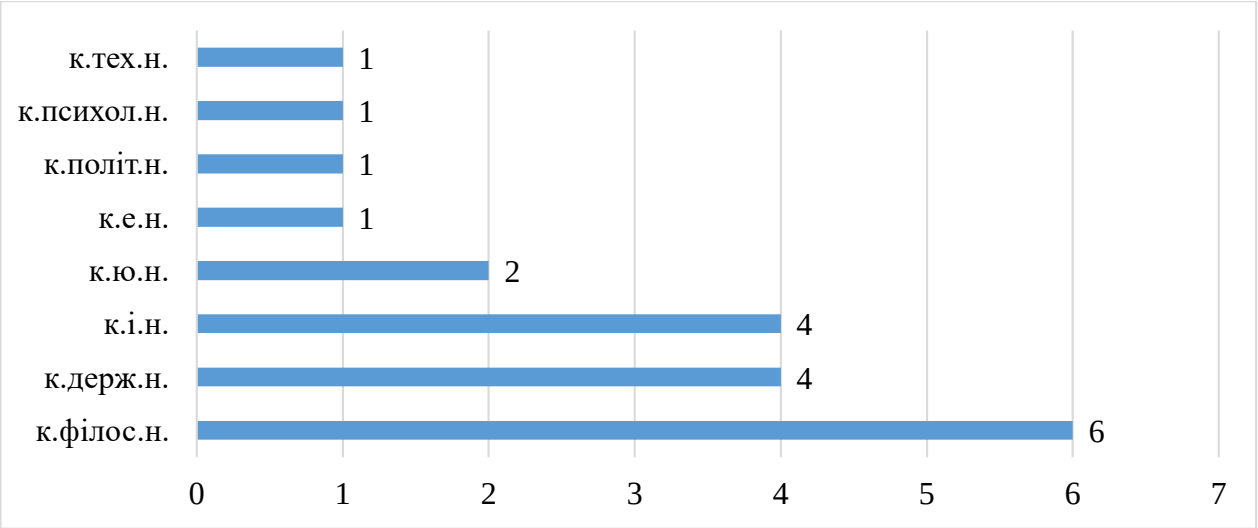


Рис. 5 – Структура кандидатів наук, які забезпечили наукове керівництво

Водночас зауважимо, що питання організації державної служби та підготовки державних службовців, їх професійної діяльності досліджувалося науковцями інших спеціальностей галузі наук державного управління: І.В.Письменним "Концептуальні засади реформування митної служби України" (25.00.01; 2005 р.); С.В.Цицом "Професійна діяльність державних службовців як складова організаційно-правового механізму управління органів виконавчої влади: регіональний рівень" (25.00.02; 2011 р.), А.С.Карпунцем "Механізм реформування державної служби України: соціокомунікативний аспект" (25.00.02; 2018 р.), І.В.Поліщук "Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні" (25.00.02; 2018 р.), С.В.Селівановим "Механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні" (25.00.02; 2019 р.).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Розвиток наукової спеціальності "Державна служба" розпочався ще 2003 р., однак носить інтенсивний характер, що підтверджується зростанням кількості захищених дисертацій за цією спеціальністю. Аналіз структури та динаміки захистів дисертаційних робіт за визначеними критеріями дав можливість дійти таких висновків: по-перше, зазначимо, що аналіз проводився 111 дисертацій, що були захищені на спецрадах у Національній академії державного управління при Президентові України та Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України і це дало можливість виявити певні тенденції.

По-друге, підкреслено, що окремі актуальні питання за спеціальність «Державна служба» до відкриття даної спеціальності розкривались в межах інших спеціальності, та продовжують досліджуватись у таких галузях, як: юридична, соціологічна, політична.

По-третє, визначено, що найбільшу кількість дисертацій було захищено 2014 р. (10 кандидатських та 2 докторські дисертації), а найменше 2003 р. (2 кандидатські дисертації) та 2019 р. (по одній дисертації). Що ж до гендерного співвідношення, то зі 111 дисертацій 71 захистили жінки (64 %) і 40 – чоловіки (36 %). Також проведено аналіз наукового керівництва (консультування) дисертаційних робіт, що дало можливість виокремити галузі знань докторів та кандидатів наук, які стали науковими керівниками (консультантами) дисертаційних робіт за спеціальністю «Державна служба». Підкреслено, що 91 дисертація захищена під керівництвом докторів наук і 20 – кандидатів наук.

Позитивні тенденції засвідчують про підвищення інтересу до наукової галузі "державне управління" і, зокрема, до спеціальності «Державна служба», що створює умови для подальшого її розвитку. Подальші дослідження будуть відноситись до виявлення найбільш актуальних питань, що розкриваються в межах дисертаційних робіт.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Наукометричний аналіз становлення та розвитку галузі наук "державне управління" (1997–2009 рр.). *Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр*. 2010. Вип. 3. С. 11–21.

2. Бакуменко В. Д. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління у 2015 – 2019 роках. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 6. С. 706–731.

3. Дзвінчук Д. І., Мазак А. В. Розвиток науки «державне управління» у вищих навчальних закладах, які здійснюють підготовку магістрів державної служби. *Публічне управління : теорія та практика.* 2012. № 4. С. 15–19.

4. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності "державна служба" у Дніпропетровську. *Аспекти публічного управління.* 2013. № 1. С. 5–9.

5. Мотренко Т. В., Бакуменко В. Д., Васильєва О. В. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки "державне управління" в Україні). *Вісник державної служби : наук. вид. для держ. службовців*. 2007. № 4. С. 6–15.

6. Про затвердження Переліку наукових спеціальностей. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1133-11

7. Серьогін С. М. Наукова спеціальність "державна служба" та її роль у професіоналізації кадрів державного управління. *Координати управління.* 2012. Вип. 3. С. 102–108.

8. Стельмащук Л. С. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» в Україні. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України*. 2014. Вип. 2. С. 46–57.

9. Червякова О. В. Виявлення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки «державне управління» за основними напрямами зовнішнього вектора суспільних змін. *Наукові праці. Державне управління*. 2012. Вип. 190. С. 69–74.

References:

1. Bakumenko, V.D. (2010). Naukometrychnyi analiz stanovlennia ta rozvytku haluzi nauk "derzavne upravlinnia" (1997–2009 rr.) [Scientometric analysis of the formation and development of the branch of science "public administration" (1997-2009)]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration, 3,* 11-21 [in Ukrainian].

2. Bakumenko, V.D. (2019). Tendentsii dysertatsiinykh doslidzhen z derzavnogo upravlinnia u 2015–2019 rokakh [Trends in dissertation research in public administration in 2015 - 2019]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development, 6,* 706-731 [in Ukrainian].

3. Dzvinchuk, D.I., Mazak, A.V. (2012). Rozvytok nauky «derzhavne upravlinnia» u vyshchykh navchalnykh zakladakh, yaki zdiisniuiut pidhotovku mahistriv derzhavnoi sluzhby [Development of the science of "public administration" in higher educational establishments that carry out the preparation of masters of public service]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 4,* 15-19 [in Ukrainian].

4. Lypovska, N.A. (2013). Rozvytok naukovoi spetsialnosti “derzhavna sluzhba” u Dnipropetrovsku [Development of the scientific specialty "public service" in Dnipropetrovsk]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of Public Management, 1,* 5-9 [in Ukrainian].

5. Motrenko, T.V., Bakumenko, V.D., Vasylieva, O.V. (2007). Kontseptualnyi analiz dysertatsiinykh doslidzhen z derzhavnoho upravlinnia [Conceptual analysis of dissertation researches on public administration]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby – Bulletin of the civil service, 4,* 6-15 [in Ukrainian].

6. Nakaz Ministerstva Osvity i Nauky, Molodi ta Sportu Ukrainy “Pro zatverdzhennia Pereliku naukovykh spetsialnostei” : vid 14.09.2011, № 1057 [Order of Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine “On approval of the List of scientific specialties” from 14.09.2011, № 1057]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1133-11 [in Ukrainian].

7. Serohin, S.M. (2012). Naukova spetsialnist “derzhavna sluzhba” ta yii rol u profesionalizatsii kadriv derzhavnoho upravlinnia [Academic specialty “public service” and its role in professionalization of public administration personnel]. *Koordynaty upravlinnia – Management coordinates, 3,* 102-108 [in Ukrainian].

8. Stelmashchuk, L.S. (2014). Rozvytok naukovoi spetsialnosti Розвиток наукової спеціальності «Derzhavna sluzhba» v Ukraini [Development of the academic specialty "Civil Service" in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats NADU pry Prezydentovi Ukrainy – Journal of the Research Papers of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 2,* 46-57 [in Ukrainian].

9. Cherviakova, O.V. (2012). Vyiavlennia tendentsii dysertatsiinykh rozvidok u haluzi nauky «derzhavne upravlinnia» za osnovnymy napriamamy zovnishnoho vektora suspilnykh zmin [Identification of the tendencies of the dissertation researches in the field of science “public administration” in the main directions of the external vector of social change]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Governance, 190,* 69-74 [in Ukrainian].

УДК: 004:351.88.07

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-249-257

Мудренко Наталія Володимирівна, аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України, дипломат, перший секретар Міністерства закордонних справ України, 01018, м. Київ, Михайлівська площа, 1, тел.: (044) 238-15-35, e-mail: natamudrenko@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-4245-9616

ЦИФРОВІ ІНСТРУМЕНТИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН

Анотація. Революційний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій торкнувся майже усіх аспектів людського життя у XXI ст. Глобалізація та активне поширення нових засобів комунікацій сприяли поглибленню міжнародного співробітництва та зниженню витрат практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

В сучасних умовах під впливом інформаційно-комунікаційних технологій відбувається трансформація системи органів зовнішніх зносин, вона стає все більш розгалуженою, багаторівневою, мережевою. У нинішній час лідери держав та урядів, міністерств і парламентських структур цілком самостійно виходять на прямі міжнародні зв'язки зі своїми безпосередніми візаві і партнерами, демонструючи тим самим нові умови міжнародних контактів та різні рівні впливу на формування національних зовнішньополітичних курсів. Значне зростання кількості міжнародних акторів, в тому числі – національних, та прискорення у часі усіх процесів є викликами для системи органів зовнішніх зносин будь-якої держави світу. При цьому забезпечення "одноголосності" державної зовнішньої політики стає дедалі складнішим завданням за наявних підходів.

Водночас, в умовах безпрецедентних викликів та загроз внаслідок російської агресії "гібридного" характеру та теперішньою турбулентністю міжнародного безпекового середовища України, неузгодженість дій різних органів державної влади України на міжнародній арені призводить до значних негативних наслідків та іміджевих втрат держави.

У статті досліджуються можливості впровадження нових цифрових інструментів в управлінські процеси для підвищення ефективності координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин на основі вивчення та аналізу досвіду провідних країн світу у цій сфері.

Ключові слова: дипломатія, цифрові інструменти, інформаційно-комунікаційні технології, публічне управління, сфера зовнішніх зносин.

Mudrenko Natalia Volodymyrivna, postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service of the National Academy of Public Administration, diplomat, First Secretary of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 01018, Kyiv, Mykhaylivska square, 1, phone: (044) 238-15-35, e-mail: natamudrenko@gmail.com, https//orcid.org/*0000-0002-4245-9616*

DIGITAL TOOLS FOR COORDINATION IN FOREIGN POLICY OF UKRAINE.

Abstract. The revolutionary development of information and communication technologies affected almost any sphere of human life in the 21st century. The globalization and swift spread of new communications have helped to deepen international cooperation as well as to reduce costs in various spheres of social life.

Nowadays due to the influence of information and communication technologies, the governance system of external relations is transformed, it is becoming more and more branched, multileveled, networked. Presently, leaders of states and governments, ministries and parliamentary institutions directly contact their foreign vis-a-visas, thereby demonstrating the new reality of international relations as well as different levels of influence on the formation of national foreign policy courses. A significant increase in international actors, including national ones, and the acceleration in time of all processes, are the challenges for the governance system of external relations of any state in the world. At the same time, securing the "unanimity" of state foreign policy is becoming more difficult under the existing approaches.

As for Ukraine, which is facing unprecedented challenges and threats as a result of Russia's aggression of a "hybrid" nature as well as the current turbulence of international security environment, the inconsistency of the actions of various state authorities in the international arena leads to significant negative consequences and image losses.

The paper explores the facilities of using new digital tools in governance to improve the coordination of the activities of public authorities of Ukraine in foreign policy, based on the study and analysis of the experience of the leading countries in this field.

Keywords: diplomacy, external relations, digital tools, information and communication technologies, public administration, foreign policy.

Постановка проблеми. Революційний розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІКТ) торкнувся майже усіх аспектів людського життя у XXI ст. Глобалізація та поширення ІКТ сприяли поглибленню міжнародного співробітництва та зниженню витрат практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Водночас, ІКТ стали рушієм як

позитивних змін - через удосконалення методів здійснення зовнішньої політики, її демократизації, надання рівних можливостей індивіду та іншим сучасним акторам міжнародних відносин щодо забезпечення власних інтересів; так і нових серйозних загроз – поширення кіберзлочинності, інформаційного тероризму та інших інформаційних зловживань.

Поява нових засобів комунікацій, які забезпечують миттєве поширення й передачу інформації, кардинально вплинула на сферу міжнародних відносин, для якої швидкість комунікації є визначальним фактором.

У нинішній час лідери держав та урядів, міністерств і парламентських структур цілком самостійно виходять на прямі міжнародні зв'язки зі своїми безпосередніми візаві і партнерами, демонструючи тим самим нові умови міжнародних контактів та різні рівні впливу на формування національних зовнішньополітичних курсів. З огляду на це, часом робиться доволі поспішний висновок про зменшення ролі і, навіть, занепад сучасної дипломатії у її класичному вигляді. Проте варто зауважити, що пряме спілкування голів держав та урядів не відміняє потреби в дипломатії, а лише вносить корективи (щоправда, досить суттєві) до її завдань. Тут доречно згадати реакцію Лорда Пальмерстона, Прем'єр-міністра та Міністра закордонних справ Великої Британії на вперше отриману ним телеграму у 1850-х роках: "Боже мій, це кінець дипломатії!" [1].

Значне зростання кількості міжнародних акторів, в тому числі – національних, та прискорення у часі усіх процесів є викликами для системи органів зовнішніх зносин будь-якої держави світу. При цьому забезпечення "одноголосності" державної зовнішньої політики стає дедалі складнішим завданням за наявних підходів.

Водночас в умовах безпрецедентних викликів та загроз внаслідок російської агресії "гібридного" характеру та теперішньою турбулентністю міжнародного безпекового середовища України, неузгодженість дій різних органів державної влади України на міжнародній арені призводить до значних негативних наслідків та іміджевих втрат держави.

Зазначене, в свою чергу, актуалізує пошук нових інструментів та необхідність удосконалення наявних механізмів управління, зокрема, координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що дослідженню впливу інформаційно-комунікаційних технологій на сучасну сферу зовнішніх зносин та дипломатичну службу України в рамках державної служби присвячено окремі наукові роботи вітчизняних науковців, зокрема: Н.Піпченко, Я.Турчин, Б.Гуменюка, Л.Літри, Ю. Кононенко, В.Бебика, О.Сагайдака.

Метою цієї статті є дослідження можливостей впровадження нових цифрових інструментів управління для підвищення ефективності координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах під впливом активного поширення інформаційно-комунікаційних технологій відбувається трансформація системи органів зовнішніх зносин, вона стає все більш розгалуженою, багаторівневою, мережевою. Іншим важливим фактором є неймовірне прискорення у часі усіх процесів, що, в свою чергу, вимагає якісного удосконалення управлінських функцій, зокрема, координації.

Вирішення цієї проблеми вбачається у впровадженні інноваційних інструментів інформаційно-телекомунікаційних технологій в управлінські процеси. У цьому контексті вважаємо за доцільне вивчити та проаналізувати досвід провідних країн світу з використання цифрових інструментів для удосконалення координації діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин.

На сьогоднішній день дипломатичні служби більшості країн світу використовують можливості інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення своїх функцій та комунікацій у сфері зовнішніх зносин.

Термін *цифрова дипломатія*, що позначає широке використання інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення державними органами своїх функцій та комунікацій у сфері зовнішньої політики, вперше почали використовувати у країні, яку, по праву, можна назвати колискою цієї нової форми дипломатії - США.

Будучи світовим лідером у сфері ІКТ Сполучені Штати Америки ще з 1996 року почали використання цифрових інструментів у зовнішньополітичних цілях, саме тоді світ побачив перший інтернет-журнал Washington Files, сформований інформаційним агентством США – ЮСІА (USIA, United States Information Agency) [2]. Перша робоча група з цифрової дипломатії була сформована в Держдепартаменті США у 2002 році.

Наразі арсенал цифрової дипломатії США є одним з найширших і найбільш диверсифікованих в світі та демонструє свою високу ефективність.

Основні засади та принципи цифрової дипломатії США відображені в документі Держдепартаменту США «Державне управління в XXI ст.» (21st Century Statecraft) [3]. Згідно документу, стрімкий розвиток інформаційних технологій і значне зростання користувачів Інтернету у світі вимагають від США зміни методів зовнішньої політики і її переорієнтації на можливості сучасних інформаційно–комунікативних технологій. Узагальнивши положення, можна дійти висновку, що всі проекти цифрової дипломатії США поділяються на дві категорії, що характеризуються основними функціями задля їх використання: як інструмент підвищення ефективності та канал зовнішньополітичного впливу.

Вперше використання цифрових інструментів в дипломатичних цілях було затверджено у Стратегічному плані розвитку на 2011-1013 рр. Державного департаменту США [4]. В документі окремо були визначені основні цілі щодо використання соціальних медіа для підтримки позитивного іміджу держави, зокрема: використання соціальних медіа дозволяє розширити співробітництво та забезпечити обмін інформацією між внутрішніми та зовнішніми цільовими групами; використання «хмарних» технологій забезпечує глобальний доступ до інформації через надійну веб-інфраструктуру всім агентствам США, що працюють за кордоном; управління внутрішніми та зовнішніми IT-ресурсами сприяє ефективному обслуговуванню зовнішньополітичного відомства та дипломатичних представництв держави за кордоном. Виходячи з названих цілей Бюро управління інформаційних ресурсів Державного департаменту розробило інноваційні проекти та послуги щодо використання соціальних медіа у зовнішньополітичній практиці США.

Розробка та підтримка проектів була розподілена між трьома експертними групами: «DiploTech», «KL» та «P&O». Група «DiploTech» забезпечувала підтримку ініціатив Державного секретаря щодо використання соціальних медіа для просування національних інтересів США через програми «Громадянське суспільство Web 2.0» та «Віртуальні послуги в сфері освіти»; група «KL» здійснювала управління такими продуктами як «Diplopedia», Communities@State, iNet Search та «Corridor»; група «P&O» забезпечувала підвищення обізнаності серед співробітників відомства про використання соціальних медіа як інструменту підтримки зовнішньополітичної діяльності держави [5].

Крім того Бюро управління інформаційних ресурсів забезпечує підтримку низки тематичних програм, серед яких на окрему увагу заслуговує проект «Agile Response + Coordination». Це програма через яку надаються послуги громадянам США у разі техногенних катастроф, стихійних лих або відключення телекомунікаційної системи, збоїв в мережі та інших надзвичайних ситуаціях.

Проекти «Tech@State» та «TechCamp» є платформами для діалогу дипломатів та експертів як з США, так і з усього світу щодо вивчення інноваційних шляхів використання сучасних Інтернет-технологій у зовнішньополітичній діяльності. З метою полегшення виконання функціональних обов'язків для дипломатів розроблено пошуковий інструмент «SearchState», за допомогою якого можна легко знайти релевантну інформацію в базах даних Департаменту, а також панель інструментів «Current», яка поєднує всі внутрішні сервіси відомства в єдине ціле та забезпечує доступ до різноманітної зовнішньої інформації.

З метою покращення комунікації та координації всередині системи державного управління США, Бюро управління інформаційних ресурсів Державного департаменту розробило соціальну мережу «Corridor» [6]. Мережа

«Corridor» орієнтована на користування нею співробітниками Держдепартаменту та представниками інших владних структур США. «Corridor» побудований на платформі WordPress з відкритим кодом, яка працює за захищеним брандмауером [7]. За принципом Facebook, і LinkedIn, у мережі створюються профілі користувачів, надається можливість публікувати звіти про професійні досягнення, розширювати базу професійних контактів, ознайомлюватись з досвідом діяльності колег з інших країн, формувати групи для обговорення професійних тематик.

Іншим цифровим інструментом, що слугує платформою для співробітників Держдепартаменту для обговорення та впровадження інновацій в дипломатичну практику з можливістю отримати цільове фінансування є внутрішній блог The Sounding Board.

Вагомий внесок у розвиток внутрішньої обізнаності вносить онлайн енциклопедія «Diplopedia» - внутрішня інформаційна-довідкова платформа Держдепартаменту США. Так само, як люди публікують та редагують статті в «Вікіпедії», співробітники Держдепартаменту використовують «Diplopedia» для створення та постійного оновлення широкої інформаційної бази для обміну знаннями та досвідом щодо програм та діяльності в рамках Департаменту, а також висвітлення міжнародних питань.

Окрім цього, діють також спеціальні програми із залучення молодих спеціалістів та досвідчених професіоналів у дистанційному режимі, зокрема: Програма віртуальних студентських стажувань (Virtual Student Foreign Service). Дана програма є ініціативою Держдепартаменту в рамках програми із технологічного залучення до державної служби ініціативної та активної молоді з метою винайдення нових форм функціонування дипломатичної системи. Студенти отримують можливість пройти дев’ятимісячне віртуальне стажування в офісах Держдепартаменту США. Додатково функціонує програма віртуальних співробітників (Virtual Fellows Program), що дозволяє Держдепартаменту отримувати переваги від залучення компетентних консультантів та науковців у різноманітних проектах як на території США, так і у закордонних місіях [8].

Окрема робота ведеться зі створення віртуальних презентаційних постів, які допомагають посольствам або консульствам США мобілізувати інструменти інформаційної роботи для поглиблення взаємодії з громадянами країн, в яких США не мають дипломатичного представництва, зокрема, нині існує близько 40 віртуальних представництв США за кордоном.

На сьогоднішній день Бюро управління інформаційних ресурсів Державного департаменту у рамках виконання Програми «FY 2018 – 2022 Department Cloud Strategy» переводить усі свої сервіси в хмарні середовища [9].

Таким чином, використання цифрових інструментів у зовнішньополітичній діяльності США значно розширило можливості та підвищило ефективність роботи, спрямованої на формування позитивного

іміджу країни та політичної влади, поширення інформації для наявної і потенційної аудиторії, забезпечення безпосереднього спілкування з індивідами або різними групами у різних куточках світу, а також збільшення обсягу якісної інформації на офіційних акаунтах державних та недержавних інституцій.

Активізація зусиль Європейського Союзу в напрямку зміцнення статусу самостійного актора на міжнародній арені сприяла створенню Європейської служби зовнішніх справ, що дозволило посилити координацію європейської зовнішньої політики та забезпечити ефективне представництво ЄС за кордоном. Оскільки європейське зовнішньополітичне відомство не замінює національні міністерства закордонних справ, а лише доповнює дипломатичні представництва країн-членів ЄС, то важливого значення набула підтримка ефективної комунікації з широкою громадськістю засобами соціальних мереж, зокрема, створено близько 75 офіційних акаунтів зовнішньополітичного відомства та представництв ЄС закордоном у соціальних мережах, при цьому, крім всесвітньо популярних профілів у Facebook, Twitter та YouTube, відкрито тематичні акаунти у національних соціальних медіа, як наприклад, Sina Weibo, Tencent Weibo, Vk.Com, Flickr або Storify, що свідчить про бажання ЄС спілкуватись з аудиторією не лише рідною мовою, але й враховувати культурні та ментальні особливості різних регіонів світу [10]. Для підтримки зовнішньополітичної діяльності через соціальні медіа Європейський Союз намагається задіяти механізми узгодження та обміну інформацією щодо спільних загальноєвропейських інтересів, вироблення «спільної позиції» зі сприйняття та аналізу різних міжнародних подій, узгодження позицій національних урядів з європейською політичною поведінкою щодо визначення цілей та пріоритетів ЄС відносно третіх країн, якщо дипломатичні інструменти виявляються недостатніми для забезпечення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Висновки дослідження. Отже, використання широкого арсеналу цифрових інструментів для здійснення державними органами своїх функцій у сфері зовнішніх зносин сприяє покращенню комунікації та координації всередині системи державного управління, розширює можливості у зовнішньополітичній діяльності та, в цілому, забезпечує підвищення ефективності роботи.

Виходячи із викладеного, вважаємо, що впровадження нових цифрових інструментів управління в Україні сприятиме підвищенню ефективності координації діяльності органів державної влади України, зокрема, у сфері зовнішніх зносин.

Література:

1. Digital diplomacy/e-diplomacy/cyber-diplomacy. Електронна платформа Diplo. Режим доступу: https://www.diplomacy.edu/e-diplomacy#ff1-4

2. Гуцал С. А. Публічна дипломатія як сучасний пріоритет зовнішньої політики держави. Стратегічні пріоритети. 2010. № 3(16). С. 106-114.

3. 21st Century Statecraft. U.S. Department of State. Archive. Режим доступу: https://2009-2017.state.gov/statecraft/overview/index.htm

4. IT Strategic Plan: Fiscal Years 2011-2013 – Digital Diplomacy // Bureau of Information Resource Management. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://2009-2017.state.gov/m/irm/rls/148572.htm

5. Піпченко Н.О. Цифрова дипломатія як інструмент зовнішньополітичної діяльності США. Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки». 2015. № 5. С. 15-26.

6. Lipowicz Alice, State employees' social networking site just around the Corridor. // GCN.com [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://gcn.com/articles/2011/04/22/state-dept--preparing-to-launch-corridor-social-network-for-employees-only.aspx

7. Gadi Ben-Yehuda, Peering down the Corridor: The New Social Network's Features and Their Uses. // IBM Center for the Business of Government. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.businessofgovernment.org/blog/peering-down-corridor-new-social-networks-features-and-their-uses

8. Піпченко Н.О. Традиції та інновації зовнішньополітичної діяльності США, ЄС та РФ. // Нова парадигма. - 2013. - Вип. 116. - с. 89-96.

9. IT Strategic: Plan Fiscal Years 2019 – 2022 – Digital Diplomacy // Bureau of Information Resource Management. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/FY-2019-2022-ITSP_FINAL-508._with-Signature.pdf

10. The EEAS and Social Media // The European Union official website. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9005/eeas-and-social-media_en

References:

1. Digital diplomacy/e-diplomacy/cyber-diplomacy. (n.d.). *www.diplomacy.edu.* Retrieved from https://www.diplomacy.edu/e-diplomacy#ff1-4 [in English].

2. Hutsal, S. A. (2010). Publichna dyplomatiya yak suchasnyy priorytet zovnishnoi polityky derzhavy [Public diplomacy as a contemporary priority of the state's foreign policy]. *Stratehichni priorytety - Strategic priorities, 3(16),* 106-114 [in Ukrainian].

3. 21st Century Statecraft. (n.d.). *2009-2017.state.gov.* Retrieved from https://2009-2017.state.gov/statecraft/overview/index.htm [in English].

4. IT Strategic Plan: Fiscal Years 2011-2013 – Digital Diplomacy. (2010). *2009-2017.state.gov.* Retrieved from https://2009-2017.state.gov/m/irm/rls/148572.htm [in English].

5. Pipchenko, N.O. (2015). Tsyfrova dyplomatiya yak instrument zovnishnopolitychnoyi diyalnosti SSHA [Digital diplomacy as a tool of the US foreign policy]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriya «Politychni nauky» – International relations. Political Science Series, 5,* 15-26 [in Ukrainian].

6. Lipowicz, A. (2011). State employees' social networking site just around the Corridor. *gcn.com.* Retrieved from https://gcn.com/articles/2011/04/22/state-dept--preparing-to-launch-corridor-social-network-for-employees-only.aspx [in English].

7. Ben-Yehuda, G. (2011). Peering down the Corridor: The New Social Network's Features and Their Uses. *www.businessofgovernment.org.* Retrieved from http://www.businessofgovernment.org/blog/peering-down-corridor-new-social-networks-features-and-their-uses [in English].

8. Pipchenko, N.O. (2013). Tradytsiyi ta innovatsiyi zovnishnopolitychnoyi diyalnosti SSHA, YES ta RF [Traditions and innovations of the foreign policy of the USA, the EU and the Russian Federation]. *Nova paradyhma – New paradigm, 116,* 89-96 [in Ukrainian].

9. Information Technology Strategic Plan. Fiscal Years 2019 – 2022. (2019). *www.state.gov*. Retrieved from https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/FY-2019-2022-ITSP_FINAL-508._with-Signature.pdf [in English].

10. The EEAS and Social Media. (2016). *eeas.europa.eu*. Retrieved from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9005/eeas-and-social-media_en [in English].

УДК: 351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-258-271

Мурашко Віталій Сергійович, старший викладач кафедри публічного адміністрування, аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 063 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-8668-2043

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСІЇ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ АРХІТЕКТУРИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація: Стаття присвячена формуванню переліку ключових напрямів трансформації місії України у реалізації архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки. До проблематики зазначеного питання суміжно та побіжно звертали свої наукові пошуки як державні управлінці, так і вчені інших галузевих наук. Однак, безпосередньо, дане питання вони не вивчали, що свідчить про його сучасну актуалізацію.

Визначено, що Україна має дуже мало шансів повноцінно увійти у європейське співтовариство без якісних та суттєвих змін у внутрішньому політичному та правовому полях. Також, необхідні зміни у вітчизняному законодавстві з питань створення ефективних механізмів протидії корупції, розробки радикальної реформи безпеки, військової системи тощо. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що відновити обороноздатність держави за короткий термін практично неможливо, оскільки, це тривалий процес, який потребує значних інвестицій та часу.

Слід розуміти, що військову безпеку та оборону можна посилити, беручи участь у роботі міжнародних організацій колективної безпеки. Зважаючи на це, у сфері безпеки та оборонної політики курс на європейську інтеграцію Україна розпочала з підписання 13 червня 2005 р. Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз, що ратифікована Законом України від 06 березня 2008 р. № 137-VI.

В межах дослідження, виявлено, що досвід нашої країни щодо застосування принципів ведення гібридної війни та виявлення, усунення гібридних загроз є неоціненним. У більш широкому розумінні, наявність стратегічних комунікацій могла б забезпечити збереження єдності країни та нейтралізацію спроб зовнішнього агресора спровокувати масові протести, соціальні повстання та внутрішні протистояння за наявності великої кількості внутрішньо переміщених осіб.

З іншого боку, Україна могла б домагатися від Брюсселя залучення її до процесів формування європейської безпекової політики з правом дорадчого голосу, (що передбачається Угодою про асоціацію). Це сприяло б інтеграції України до системи прийняття політичних рішень ЄС, збільшило б її відповідальність за європейську безпеку та стало б важливим кроком на шляху інтеграції нашої країни до Європейського Союзу.

.

Ключові слова: механізми державного управління, операції Європейського Союзу із врегулювання криз, принципи ведення гібридної війни, стійкість та безпека України.

Murashko Vitaliy Sergeevich, Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, st. Frometovskaya, 2, tel.: 063 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-8668-2043

Transformation of the mission of Ukraine and their key directions in shaping the architecture of the modern system of ensuring European security

Abstract: This article is intended to formulate a list of key areas for the transformation of the mission of Ukraine in shaping the architecture of the modern system of ensuring European security. To the problems of this issue, their scientific searches related and fluent both government executives and scientists from other industry sciences. However, directly, they did not study this issue, which indicates its current actualization.

It was determined that to enter the European community without qualitative and significant changes in the domestic political and legal fields, Ukraine has very few chances to fully. Also, they are necessary in domestic legislation on the creation of effective anti-corruption mechanisms, the development of a radical security reform, military system and the like. Since this is a long process that requires significant investment and time, the study suggests that it is almost impossible to restore the state's defense in a short time.

It should be understood that by participating in the work of international collective security organizations, military security and defense can be strengthened. Despite this, Ukraine began its course on European integration in the field of security and defense with the signing on 13 of June 2005 of the Agreement, which was ratified by the Law of Ukraine from 06 of March 2008 No. 137-VI, between the European Union and Ukraine on determining a common scheme for Ukraine's participation in European Union operations crisis management.

As part of the study, it was revealed that the experience of our country is invaluable in applying the principles of hybrid warfare and in identifying and

eliminating hybrid threats. In a broader sense, the availability of strategic communications could ensure the preservation of the unity of the country and the neutralization of attempts by an external aggressor to provoke mass protests, social uprisings and internal confrontations in the presence of a large number of internally displaced persons.

On the other hand, to the processes of formation of European security with the right of deliberative vote, (which is assumed by the Association Agreement) Ukraine could seek from Brussels to attract it. This would facilitate Ukraine's integration into the EU political decision-making system, increase its responsibility for European security and become an important step towards the integration of our country into the European Union.

Keywords: government administration mechanisms, European Union crisis management operations, hybrid warfare principles, stability and security of Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні, гостро постало питання глобального характеру тих загроз, з якими стикається сучасна система забезпечення європейської безпеки. Враховуючи помітне зростання «асиметричних» небезпек міжнародній безпеці (збільшення ймовірного масштабу потенційних збитків від голоду, хвороб, природних стихій, техногенних катастроф, війн), а, також, набуттям ними гнучкої «диверсифікованої» транскордонної природи, провідні міжнародні «гравці», насамперед, Європейський Союз та НАТО намагаються оптимізувати інституційне співробітництво у системі національної безпеки у трансатлантичному просторі.

Така оптимізація стосується розробки цілісної «методології взаємодії та протидії» щодо процесу політичної, організаційної та технологічної модернізацій сучасної системи безпеки. У рамках даного процесу, наша країна не може залишатися осторонь процесів формування сучасної європейської (або трансатлантичної) системи безпеки [1, с. 100].

Найважливішою проблемою зовнішньої політики України, яка, поряд з тим, є однією з найбільших у Європі, з історико-географічної точки зору, є неналежне забезпечення рівня національної та регіональної безпек. У політичній сфері, Україною оголошено курс на інтеграцію з євроатлантичними структурами. Основними її партнерами є США та Європейський Союз, з якими, у 2014 році, була підписана Угода про асоціацію [2].

Питання національної безпеки та забезпечення розвитку її складових є пріоритетним у системі державної політики. Тому, інтеграція до європейських та світових спільнот, міжнародних структур безпеки стала головним пріоритетом для розвитку України. При цьому, Україні потрібен власний простір у таких спільнотах, який би гарантував їй стабільність, безпеку та сталий розвиток. Однак, виникає питання, чи відповідають національні структури безпеки рівню забезпеченості та розвитку структур ЄС?

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До проблематики зазначеного питання суміжно та побіжно звертали свої наукові пошуки такі вчені як: Власюк О. С., Красівський О. Я., Мосейко А. Г., Труш О. О., Романенко Є.О. та інші. Вагомий теоретичний внесок у питання сучасної системи забезпечення європейської безпеки здійснив Ситник Г.П. Однак, безпосередньо обрану нами тематику зазначені вчені не вивчали, що свідчить про її сучасну актуалізацію.

Мета статті – розглянути перелік ключових напрямів трансформації місії України у формуванні архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки.

Виклад основного матеріалу. На мою думку, Україна має дуже мало шансів повноцінно увійти у європейське співтовариство без якісних та суттєвих змін у внутрішньому політичному та правовому полях. Також, необхідні зміни у вітчизняному законодавстві з питань створення ефективних механізмів протидії корупції, радикальна реформа безпеки, військової системи тощо. Слід зазначити, що Україна вже зробила деякі успішні кроки на шляху подолання цих проблем, але більшість із них зупинилися на півдорозі [3, с.1].

Фундаментальні національні інтереси України щодо трансформація її місії у формуванні архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки представлені на Рис. 1.

Рис. 1 Національні інтереси України щодо трансформація її місії у формуванні архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки

Тобто, враховуючи геополітичну та внутрішню ситуації в Україні, діяльність державних органів має бути зосереджена у наступних напрямах [4, с. 47-48]:

- прогнозування, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці;
- захист суверенітету та територіальної цілісності України, безпеки держави в її прикордонному просторі;
- підвищення рівня економічної стабільності країни;
- забезпечення особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- викорінення корупційних злочинів;
- вдосконалення системи державної влади, зміцнення правопорядку та підвищення рівня соціально-політичної стабільності суспільства;
- зміцнення позицій України у світі шляхом підтримки на належному рівні її оборонного потенціалу;
- кардинальне поліпшення екологічної ситуації та ін.

З метою реалізації зазначених напрямів трансформація місії України у формуванні архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки була затверджена Стратегія національної безпеки України, однією з цілей якої визначено забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та створення умов для вступу до НАТО [5].

На мій погляд, донедавна, в історії розвитку України питання безпеки та оборони не були пріоритетними для держави. Реформа Збройних Сил України лише передбачала зменшення їх чисельності та фактичне знищення, не формуючи, при цьому, оптимальної структури.

Однак, слід розуміти, що відновити обороноздатність держави за короткий термін практично неможливо, оскільки, це тривалий процес, який потребує значних інвестицій та часу. Військову безпеку та оборону можна посилити, беручи участь у роботі міжнародних організацій колективної безпеки [6]. Зважаючи на це, у сфері безпеки та оборонної політики курс на європейську інтеграцію Україна розпочала з підписання 13 червня 2005 р. Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз, що ратифікована Законом України від 06 березня 2008 р. № 137-VI [7].

Угода визначає порядок прийняття рішень та загальні умови для проведення Україною цивільних та військових операцій з управління кризовими ситуаціями у ЄС. Також, Угодою планувалося визначити загальну схему участі країни, а не окремо для кожної відповідної операції.

Україна співпрацює з Європейським Союзом у галузі глобальної та регіональної безпек відповідно до двосторонніх та багатосторонніх угод, зокрема, у рамках таких регіональних ініціатив ЄС як Східне партнерство та Чорноморська синергія, а, також, у форматі Європейської політики сусідства.

Найважливішим напрямом такої взаємодії є співпраця щодо протидії «асиметричним» загрозам глобальній та регіональній безпекам у різних сферах розвитку суспільства. (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Напрями співпраці України та ЄС в сфері безпеки

Напрям співпраці	Коротка характеристика
Участь у миротворчих операціях ЄС	Незважаючи на укладення Угоди про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання кризових ситуацій та рамкової Угоди про безпекові процедури, характер взаємодії все ще занадто слабкий, щоб говорити про конкретні вигоди в галузі управління кризами або асиметричними викликами, загрозами міжнародній безпеці. Насправді, єдиним конкретним результатом співпраці є участь України у Поліцейській Місії Європейського Союзу у Боснії і Герцеговині.
Співробітництво з ЄС в рамках заходів щодо нерозповсюдженням зброї масового ураження та контроль над звичайними озброєннями	Вживаються заходи щодо поглиблення співпраці України з Європолом у цій галузі для поглиблення взаємодії з центральними органами виконавчої влади (ключова роль відводиться Міністерству внутрішніх справ України, яке має координувати взаємодію між окремими та виконавчими органами та структурами Європолу щодо протидії сучасним викликам та загрозам). Реалізується Угода про стратегічне співробітництво між Україною та Європолом [8].
Взаємодія з питань врегулювання конфліктів у регіоні найближчого оточення України та постконфліктного будівництва	Важливим напрямом співпраці між Україною та ЄС у сфері прикордонно-митних питань є діяльність Місії Європейської Комісії з надання допомоги у питаннях кордону Україні та Республіці Молдова (EUBAM) [9].
Співпраця з проблем боротьби з нелегальною міграцією	У сфері управління кордонами та міграційними процессами діє Робоча угода про встановлення оперативного співробітництва між Державною прикордонною службою України та Європейським

	агентством з питань оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС, яка визнана країнами-членами FRONT (FRONT). Її було підписано в Люксембурзі 11 червня 2007 року [10]. Важливим поштовхом у розвитку цієї сфери стало, також, підписання 18 червня 2007 р. угод про спрощення візового режиму та реадмісію, які набули чинності 15 січня 2008 року [11]. Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз встановлює спрощений механізм видачі віз українським громадянам консульськими установами держав-членів ЄС у рамках шенгенського законодавства. Угода між Україною та ЄС про реадмісію [12] регулює процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. Повна реалізація вищезазначених домовленостей підвищить відповідальність сторін у проведенні спільної діяльності у сфері міграції, прикордонного співробітництва, боротьби з організованою злочинністю та тероризмом.
Взаємодія з проблем боротьби з незаконним обігом наркотичних та психотропних речовин	Вживаються заходи для налагодження контактів між Міністерством охорони здоров'я України та Лісабонським моніторинговим Центром ЄС з питань наркотиків та наркотичної залежності [13]. Разом з цим, відбувається регулярний діалог у сфері протидії нелегальному обігу наркотиків у форматі Україна-Трійка ЄС.

Таким чином, незважаючи на відсутність консенсусу та бурхливі дебати щодо подальшого стратегічного співробітництва, ЄС демонструє готовність працювати для розвитку та вдосконалення обороноздатності, поліпшення координації та використання військових технологій. На цьому тлі, співпраця між ЄС та Україною у боротьбі з асиметричними загрозами глобальній та регіональній безпекам залишається однобічною. Україна намагається брати участь у всіх запропонованих ЄС заходах з підтримання миру, безпеки та виконувати домовленості, в той час як ЄС виставляє багато умов.

Насправді, в Україні дозволено реалізовувати лише ті проекти, які вважаються доцільними. Але у майбутньому ЄС планує направити свої військові миротворчі контингенти в ті регіони, де вже є українські миротворці.

Цілком ймовірно, що Європейський Союз залучить Україну до стратегічних повітряних перевезень, у рамках миротворчих та антитерористичних операцій.

У зв'язку з цим для України важливо налагодити співпрацю українських військових експертів з Європейським оборонним агентством та Військовим штабом Європейського Союзу. На мій погляд, доцільно запропонувати ЄС створити нову програму партнерства з третіми країнами Спільної європейської політики у сфері безпеки та оборони, яка стала б важливим аспектом у розвитку діалогу поряд із створенням зони вільної торгівлі, спрощенням процедур оформлення віз тощо.

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про участь Збройних Сил України у багатонаціональних військових формуваннях високої готовності» від 21 квітня 2011 р., що було уведене в дію Указом Президента України від 21 квітня 2011 р. № 492/2011 [14], визнається доцільною участь Збройних Сил України у багатонаціональних військових формуваннях високої готовності .

За Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [15], що ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [16], сторони активізують практичну співпрацю з питань запобігання конфліктам та управління кризовими ситуаціями, зокрема, для посилення участі України в цивільних та військових операціях, а, також, у відповідній підготовці та навчанні щодо їх проведення [17, с. 199-201].

Слід зазначити, що Угода про асоціацію не містить норм щодо надання підтримки Україні, зокрема, військової у разі будь-якого збройного конфлікту чи агресії проти неї з боку інших держав. Це тому, що механізм колективної безпеки ЄС застосовується лише до країн-членів. Однак, це не дає підстав стверджувати, що, в нинішніх умовах, в Україні не існує адекватного рівня захисту національних інтересів та цінностей. Оскільки, з одного боку, вона має здійснювати власну самооборону, а з іншого отримує міжнародну підтримку від ЄС, в тому числі. матеріальні, технічні, організаційні, консультативні заходи тощо.

Водночас, Угода про асоціацію не покладає жодних юридичних зобов'язань щодо членства України в ЄС. Ми можемо підтвердити дане твердження положенням преамбули цієї Угоди, де зазначено, що вона не надає гарантій щодо перспектив трансформації відносин Україна-ЄС. Тобто, мова йде про те, що Україна не набуває членства в ЄС, а отже, і у сфері Європейської політики безпеки і оборони. Однак, Угода розширює сферу координації зовнішньої політики України та ЄС з питань міжнародних відносин, що становлять спільний інтерес. Крім того, ряд положень Угоди вказує на те, що Україна може вільно розвивати власні політичні позиції. «Крапка» у її

формуванні була поставлена цього року шляхом внесення змін до Конституції щодо вектора розвитку України у напрямі інтеграції до ЄС та НАТО.

Крім того, слід зазначити, що реалізація інституційного механізму співробітництва між Україною та ЄС у сфері безпеки має базуватися на принципі консенсусу. Це дозволяє враховувати інтереси обох сторін при прийнятті відповідних рішень та виключає можливість прийняття рішень всупереч позиції України.

На підставі цього, вбачається за доцільне систематизувати організаційні форми міжнародного співробітництва України й ЄС у сфері безпеки (див. Рис.2).

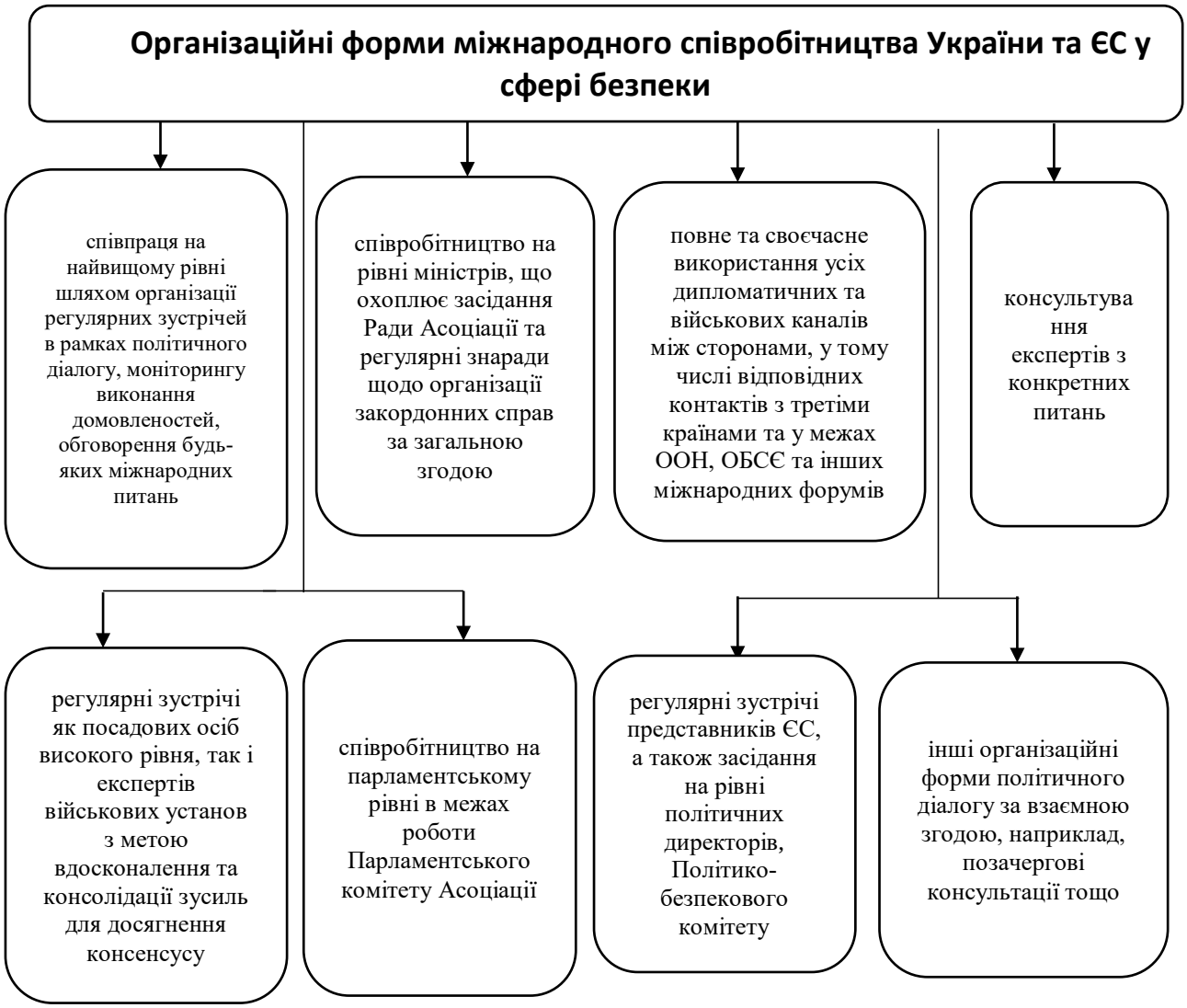


Рис. 2 Організаційні форми міжнародного співробітництва України

Зокрема, 19 вересня 2014 р. Міністром оборони України В. Гелетеєм у Варшаві підписана угода з міністрами оборони Литви та Польщі про створення спільного литовсько-польсько-українського військового підрозділу

«ЛитПолУкрбриг» [18]. Це був один з найважливіших кроків України щодо модернізації збройних сил України та зміцнення співробітництва з ЄС.

У 2015 р. Кабінет Міністрів України провів комплексний огляд сектора безпеки і оборони України, за результатами якого, зокрема, було прийнято Воєнну доктрину України, затверджену Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 [19], та Стратегію національної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 26 травня 2015 р.№ 287/2015 [20].

Ці підзаконні акти становлять основу для розвитку пріоритетів гарантування національної безпеки України у військовій сфері та спрямовані на максимальне адаптацію обороноздатності України до стандартів ЄС та НАТО. Пріоритетним національним інтересом України у сфері зовнішньої політики є розвиток та подальше поглиблення відносин між стратегічним партнерством України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО).

Висновки. У аспекті вищерозглянутих напрямів трансформації місії України у формуванні архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки, варто зазначити, що сьогодні, наша країна бере участь у військових, цивільних операціях та місіях ЄС, у реалізації ініціатив щодо формування бойової тактичної групи Європейського Союзу, забезпечує власну транспортну авіацію для її використання в інтересах Європейського Союзу.

Наочним прикладом такої співпраці є участь України у Вишеградській бойовій тактичній групі у 2019 р. Крім того, у першій половині 2016 року, підрозділи Збройних сил взяли участь у чергуванні тактичної бойової команди ЄС «Хелброк».

У разі створення «оборонного союзу ЄС» Україна має потенційні перспективи приєднатися до нього як до партнера. Зважаючи на те, що одна із складових концепції «оборонного союзу ЄС» передбачає створення спільного оборонно-промислового комплексу, Україна могла б тут стати вагомою.

Значення потенційного внеску України формується на основі її практичного досвіду протягом понад трьох років війни з російськими військами та підтримуваними Росією сепаратистськими угрупованнями на сході України, а, також, на основі наявної оборонно-промислової бази в різних галузях – від авіації та суднобудування до останніх технічних розробок у сфері цивільного захисту.

Досвід нашої країни щодо застосування принципів ведення гібридної війни та виявлення, усунення гібридних загроз є неоціненним. У більш широкому розумінні, наявність стратегічних комунікацій могла б забезпечити збереження єдності країни та нейтралізацію спроб зовнішнього агресора спровокувати масові протести, соціальні повстання та внутрішні протистояння за наявності великої кількості внутрішньо переміщених осіб [21].

З іншого боку, Україна могла б домагатися від Брюсселя залучення її до процесів формування європейської безпекової політики з правом дорадчого

голосу, (що передбачається Угодою про асоціацію). Це сприяло б інтеграції України до системи прийняття політичних рішень ЄС, збільшило б її відповідальність за європейську безпеку та стало б важливим кроком на шляху інтеграції нашої країни до Європейського Союзу.

Для України розвиток автономних європейських оборонних структур відкриває можливість для подальшого поглиблення співпраці з ЄС та паралельного розширення оборонних можливостей. На мою думку, основними напрямами такої співпраці є взаємодія України та ЄС у міжнародному та регіональному вимірах задля спільної безпеки; надання допомоги ЄС у зміцненні стійкості та безпеки України. Існує, також, перспектива приєднання України як партнера до «оборонного союзу ЄС», у разі його створення, зокрема, зробити внесок у розвиток спільного оборонно-промислового комплексу, формування структур для боротьби з гібридними загрозами і так далі.

Література:

1. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – С.528 с.100
2. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 984_011, поточна редакція — Редакція від 30.11.2015 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Красівський О. Я. Система безпеки ЄС в контексті українського вибору [Електронний ресурс] / О. Я. Красівський, Д. О. Красівський. // Державно-управлінські студії. - 2017. - № 2.С.5 с.1 - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_2_5
4. Мосейко А. Г. Національна безпека України як об’єкт публічного адміністрування. - С. 42-52. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка Науково-теоретичний журнал Випуск 2 (86) Сєвєродонецьк 2019 С. 339 с. 47-48
5. Стратегія національної безпеки України Документ n0008525-15, чинний, поточна редакція — Введення в дію від 29.05.2015 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15
6. Труш О. О. Історико-правові засади європейської політики безпеки й оборони / О. О. Труш, Є. М. Нікіпєлова // Теорія та практика державного управління. - 2016. - Вип. 3. - С. 30-37. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_7
7. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулюванням криз» Документ 137-VI, чинний, поточна редакція — Прийняття від 06.03.2008 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/137-17?lang=uk
8. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво. Документ 984_001-16, чинний, поточна редакція — Ратифікація від 12.07.2017 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16
9. Джерело: EUBAM http://eubam.org/ua/
10. Робоча домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України І Європейською Агенцією управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (фронтекс) https://refdb.ru/look/2996262.html
11. Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) https://frontex.europa.eu/

12. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз Документ 994_850, чинний, поточна редакція — Редакція від 23.07.2012, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850

13. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. Документ 117-VI, чинний, поточна редакція — Прийняття від 15.01.2008

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-17

14. Указ ПУ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2011 року "Про участь Збройних Сил України у багатонаціональних військових формуваннях високої готовності" Документ 492/2011, чинний, поточна редакція — Прийняття від 21.04.2011 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492/2011

15. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Документ 984_011, поточна редакція — Редакція від 30.11.2015 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

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 Документ 1678-VII, чинний, поточна редакція — Прийняття від 16.09.2014 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2

17. Нікіпєлова Є.М. Державне управління безпековою політикою Республіки Польща: досвід для України. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2019. 286 с.199-201

18. Міністерство оборони України Підписано Угоду щодо створення спільної литовсько-польсько-української бригади 19 вересня 2014 http://www.mil.gov.ua/news/2014/09/19/pidpisano-ugodu-shhodo-stvorennya-spilnoi-litovsko-polsko-ukrainskoi-brigadi/

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" Документ 555/2015, чинний, поточна редакція — Прийняття від 24.09.2015 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015

20. Стратегія національної безпеки України Документ n0008525-15, чинний, поточна редакція — Введення в дію від 29.05.2015 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15

21. Romanenko E., Zhukova I.V. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs. *Public management* . 2020. -№ 2 (22) – March 2020. - pp. 191-201.

References:

1. Vlasiuk, O.S. (2016). *Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky [National Security of Ukraine: The Evolution of Domestic Policy Issues]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

2. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy : vid 16.09.2014, № 1678-VII [Association agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part from 16.09.2014, № 1678-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

3. Krasivskyi, O.Ya., Krasivskyi, D.O. (2017). Systema bezpeky YeS v konteksti ukrainskoho vyboru [The EU Security System in the Context of Ukrainian Choice]. *Derzhavno-*

upravlinski studii – Public-administrative studios, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_2_5 [in Ukrainian].

4. Moseiko, A.H. (2019). Natsionalna bezpeka Ukrainy yak obiekt publichnoho administruvannia [National Security of Ukraine as an Object of Public Administration]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. Didorenko, 2(86),* 42-52 [in Ukrainian].

5. Rishennia rady natsionalnoi bezpeky i oborony ukrainy "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" : vid 6 travnia 2015 roku [Decision of the national security & defense council of Ukraine "On the National Security Strategy of Ukraine" of May 6, 2015]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15 [in Ukrainian].

6. Trush, O.O., Nikipielova, Ye.M. (2016). Istoryko-pravovi zasady yevropeiskoi polityky bezpeky y oborony [Historical and legal foundations of the European security and defense policy]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration, 3, 30*-37. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_7 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Yevropeiskym Soiuzom i Ukrainoiu pro vyznachennia zahalnoi skhemy uchasti Ukrainy v operatsiiakh Yevropeiskoho Soiuzu iz vrehuliuvanniam kryz» : vid 6 bereznia 2008 roku, № 137-VI [Law of Ukraine “On ratification of the Agreement between the European Union and Ukraine on determining the general scheme of participation of Ukraine in the European Union crisis management operations” from 06.03.2008, № 137-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/137-17?lang=uk [in Ukrainian].

8. Uhoda mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym politseiskym ofisom pro operatyvne ta stratehichne spivrobitnytstvo : vid 12.07.2017, № 2129-VIII [Agreement between Ukraine and the European Police Office on operational and strategic cooperation from 12.07.2017, № 2129-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16 [in Ukrainian].

9. Sait EUBAM [Site of EUBAM]. *eubam.org.* Retrieved from http://eubam.org/ua/ [in Ukrainian].

10. Robocha domovlenist shchodo vstanovlennia operatyvnoho spivrobitnytstva mizh Administratsiieiu Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy I Yevropeiskoiu Ahentsiieiu upravlinnia operatyvnym spivrobitnytstvom na zovnishnikh kordonakh derzhav-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu (fronteks) [Working arrangement to establish operational cooperation between the State Border Guard Service of Ukraine and the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)]. (n.d.). *refdb.ru.* Retrieved from https://refdb.ru/look/2996262.html [in Ukrainian].

11. Sait Yevropeiskoi Ahentsii z prykordonnoi ta berehovoi okhorony (FRONTEX) [Site of European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)]. *frontex.europa.eu.* Retrieved from ttps://frontex.europa.eu/ [in Ukrainian].

12. Uhoda mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Spivtovarystvom pro sproshchennia oformlennia viz : vid 15.01.2008, № 117-VI [Agreement between Ukraine and the European Community on visa facilitation from 15.01.2008, № 117-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850 [in Ukrainian].

13. Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Spivtovarystvom pro sproshchennia oformlennia viz : vid 15.01.2008, № 117-VI [On ratification of the Agreement between Ukraine and the European Community on visa facilitation from 15.01.2008, № 117-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-17 [in Ukrainian].

14. Ukaz PU Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 21 kvitnia 2011 roku "Pro uchast Zbroinykh Syl Ukrainy u bahatonatsionalnykh viiskovykh formuvanniakh vysokoi hotovnosti" : vid 21 kvitnia 2011 roku, № 492/2011 [Decree of the PU on the decision of

the National Security and Defense Council of Ukraine of 21 April 2011 "On the participation of the Armed Forces of Ukraine in high-level multinational military units" from 21.04.2011, № 492/2011]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492/2011 [in Ukrainian].

15. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : vid 16.09.2014, № 1678-VII [Association agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part from 16.09.2014, № 1678-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

16. Pro ratyfikatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy chlenamy, z inshoi storony : vid 16 veresnia 2014 roku № 1678-VII [On ratification of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part from 16.09.2014 roku № 1678-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2 [in Ukrainian].

17. Nikipielova, Ye.M. (2019). Derzhavne upravlinnia bezpekovoiu politykoiu Respubliky Polshcha: dosvid dlia Ukrainy [Public Administration of the Security Policy of the Republic of Poland: Experience for Ukraine]. *Candidate's thesis.* Kharkiv [in Ukrainian].

18. Ministerstvo oborony Ukrainy Pidpysano Uhodu shchodo stvorennia spilnoi lytovsko-polsko-ukrainskoi bryhady [Ministry of Defense of Ukraine Signed an Agreement on Creation of a Joint Lithuanian-Polish-Ukrainian Brigade]. (2014). *www.mil.gov.ua.* Retrieved from http://www.mil.gov.ua/news/2014/09/19/pidpisano-ugodu-shhodo-stvorennya-spilnoi-litovsko-polsko-ukrainskoi-brigadi/ [in Ukrainian].

19. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku "Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy" : vid 24 veresnia 2015 roku, № 555/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 2, 2015 "On the new version of the Military Doctrine of Ukraine" from 24.09.2015, № 555/2015]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 [in Ukrainian].

20. Rishennia Rady Natsionalnoi Bezpeky i Oborony Ukrainy "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" : vid 26 travnia 2015 roku, № 287/2015 [Decision of The National Security & Defense Council of Ukraine "On the National Security Strategy of Ukraine" from 26.05.2015, № 287/2015]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15 [in Ukrainian].

21. Romanenko, E., Zhukova I.V. (2020). Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs. *Public management, 2(22),* 191-201 [in English].

УДК: 354:342.5

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-272-278

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 050-922-15-35, e-mail: pkoi@ukr.net, https://orcid.org/0000-0002-0758-346X

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті зроблена спроба систематизувати основні підходи до вирішення проблеми забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення країни. Метою статті є системний аналіз основних механізмів державного управління, спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов’язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Автором доведено, що Україна не готова до таких глобальних викликів. На сьогодні виникла об’єктивна необхідність запровадження та реалізації наступних заходів. По-перше, запровадження підготовки антикризових топ-менеджерів, які мають досвід та відповідну кваліфікацію. Формування реєстру таких осіб з метою залучення їх до роботи в органах державної влади. По-друге, врегулювання у чинних нормативно-правових актах України діяльності працівників в он-лайн режимі з передбаченням форм звітування, оплати праці та можливостей контролю за їх діяльністю. По-третє, забезпечення освітнього процесу через електронні засоби зв’язку через врегулювання це в чинній нормативні базі України, у тому числі всіх передбачених заходів, пов’язаних з атестацію вищих наукових кадрів. По-четверте, внесення змін до законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою врегулювання питання роботи в он-лайн режимі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. По-п’яте, започаткування глобальної системи «Електронне суспільство» через прийняття Закону України «Про формування системи «Електронне суспільство в Україні».

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, заходи, спрямовані на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), санітарне та епідемічне благополуччя населення країни.

Parkhomenko-Kutsevil Oksana Igorevna, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: 050-922-15-35, e-mail: pkoi@ukr.net, https://orcid.org/0000-0002-0758-346X

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROVIDING SANITARY AND EPIDEMIC WELFARE POPULATION OF UKRAINE: THEORETICAL ASPECTS

Annotation. The article described the main approaches to solving the problem of ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population of the country. The purpose of this article was to provide a systematic analysis of the main mechanisms of public administration aimed at preventing the exacerbation of a systemic crisis related to the emergence and spread of coronavirus disease (COVID-19).

Ukraine is not ready for such global challenges. There was an objective need to introduce and implement the following measures for today. Introduce training for crisis managers who have experience and qualifications. Formation of a register of such persons for the purpose of involving them in the work of state authorities. Regulation of the activity of employees on-line in the current normative legal acts of Ukraine with provision of forms of reporting, remuneration and possibilities of control over their activity. Provision of an educational process through electronic means of communication through settlement is in the current regulatory framework of Ukraine, including all the envisaged measures related to the certification of higher scientific personnel. Amendments to the Laws of Ukraine “On Civil Service” and “On Service in Local Self-Government Bodies” in order to regulate the issue of working online for civil servants and local self-government officials. Establishment of a global system "Electronic Society" through the adoption of the Law of Ukraine "On the formation of the system" Electronic Society in Ukraine ".

Key words: public administration, mechanisms of public administration, measures aimed at preventing the emergence and spread of coronavirus disease (COVID-19), sanitary and epidemic well-being of the population of the country.

Постановка проблеми. На сьогодні перед світом стоїть глобальна проблема забезпечення ефективних заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Такий наважливий виклик стоїть перед світовим суспільством та кожним головою держави.

У світі на ранок 5 квітня зареєстровано 1 277 962 випадки захворювання на COVID-19, зокрема 69 554 летальні, а 243 776 людей одужали.

На території Європейського регіону ВООЗ станом на 10:00 (UTC+1) 5 квітня зареєстровано 622 251 випадок захворювання на COVID-19, зокрема 46 430 летальних [1].

Сучасне світове суспільство зіткнулося з життєво важливою та невирішеною проблемою щодо забезпечення ефективних заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Країни намагаються вирішити це питання в різний способів, зокрема: через запровадження обмежуючих заходів, введення надзвичайного стану, закриття кордонів, заборону збиратися населенню в громадських місцях, впровадження санітарної обробки приміщень, громадського транспорту, одежі, разом з тим, всі ці заходи, на жаль, не зменшили поширення коронавірусної хвороби і це вже загрожує не лише суттєвими економічними збитками, а й порушенню існування всього світового співтовариства та виникненню додаткової глобальної проблеми через дефіцит важливих для життєдіяльності суспільства товарів та послуг, зменшенням робочих місць, масові звільнення працівників, зубожіння населення, формування нових класів збіднілих професіоналів, які не змогли пережити цей світовий катаклізм.

Таким чином, виникла реальна об’єктивна необхідність системно проаналізувати державне управління в період загострення кризи, пов’язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування ефективних механізмів державного управління , спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов’язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), аналізують науковці, політики, економісти та інші.

Державне управління в загалі санітарно-епідемічним благополуччям аналізується через призму державного управління у сфері екології та державного управління у сфері охорони здоров’я таким науковцями: В. Андрейцев, Г. Білявський, О. Величко, З. Гладун, Д. Зеркалов, В. Лозанський, Н. Малишева, Я. Радиш, Ю. Саталкін, І. Сенюта, С.Стеценко Ю. Шемшученко, В Шевчук та ін.

Разом з тим, відсутні системні дослідження основних механізмів державного управління, спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов’язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Метою статті є системний аналіз основних механізмів державного управління, спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов’язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Виклад основного матеріалу. В Україні проблеми забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя регулюється законами України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» та ін.

Так, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні [2].

Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб [3].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» передбачає заходи, пов'язані із запровадження карантину на території України, встановлює, що на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): 1) роботодавець може доручити працівникові, у тому числі державному службовцю, службовцю органу місцевого самоврядування, виконувати протягом певного періоду роботу, визначену трудовим договором, вдома, а також надавати працівнику, у тому числі державному службовцю, службовцю органу місцевого самоврядування, за його згодою відпустку; 2) власником підприємства, установи, організації або уповноваженим органом може змінюватися режим роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій, зокрема щодо прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб. Інформація про такі зміни повинна доводитися до відома населення з використанням веб-сайтів та інших комунікаційних засобів; 3) з дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення; 4) забороняється проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [4].

Разом з тим, зазначені нормативно-правові документи не конкретизують реальних механізмів державного управління, спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов'язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Так, на сьогодні виявилося вкрай необхідним антикризові топ-менеджери, які мають досвід формування державної політики у сфері системної кризи, пов'язаної з епідемією. Так, потрібні ефективні методи забезпечення не розповсюдження хвороби, наприклад безкоштовне забезпечення методами захисту населення від хвороби, забезпечення діяльності пересувних пунктів санітарної обробки, також забезпечення реальних засобів обеззараження в громадських місцях, в тому числі, в метро та іншому громадському транспорті. Адже запровадження карантину не передбачає реальних анти епідеміологічних механізмів.

По-друге, система державного управління виявилася неспроможною швидко забезпечити населення видаленим доступом до робочого місця. Не передбачено чинним законодавством оплата такої роботи, а також можливості працювати вдома, оскільки громадський транспорт не працює і людина фізично не може дістатися до робочого місця. Необхідно у чинних нормативно-правових документах внести зміни щодо роботи вдома при оголошенні карантину та скасуванні громадських перевезень, а також заборону звільнення працівників, які не мають можливості під час карантинних заходів дістатися робочого місця.

По-третє, окремо слід звернути увагу на забезпечення освітнього процесу як у середніх так і вищих навчальних закладів. Так, неврегульоване питання проведення професійно-кваліфікаційних іспитів здобувачів вищої освіти через засоби зв'язку. Адже від цих іспитів та захисту магістерського диплому залежить отримання диплому про вищу освіту. Для багатьох здобувачів це важливе питання, яке пов'язане з подальших працевлаштування і зволікання питання видачі дипломів про вищу освіту може негативно відбитися на матеріальному становищі здобувача та отриманні бажаної роботи. Тому врегулювання проведення таких заходів через Skype-зв'язок є виправданим та дає можливість здобувачеві не порушувати його життєво важливі плани.

Це стосується також і здобувачів середньої освіти. Необхідно врегулювати всі ці заходи через засоби Інтернет. Адже наша держава намагається побудувати електронне суспільство і це є важливим кроком і його формуванні.

Це одна глобальна проблема у забезпеченні функціонування освітнього процесу – це захисту у спеціалізованих вчених радах дисертацій на здобуття доктора або кандидата наук у певній галузі.

Відповідно до пункту 1.8. Положення про спеціалізовану вчену раду, затверджену наказом МОН України від 14.09.2011 № 1059, робота ради має відкритий характер. Про її засідання інформується наукова громадськість. Обмеження щодо присутності на захисті дисертації будь-яких осіб не допускаються [5].

Таким чином, проведення засідання спеціалізованих вчених рад в он-лайн режимі не суперечить чинному законодавству, однак в цьому законодавстві не передбачено проведення засідань через Інтернет зв'язок.

По-четверте, потребує внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою врегулювання питання роботи в он-лайн режимі державних службовців. Адже це особлива категорія працівників, від діяльності яких залежить якість та ефективність життя кожного громадянина, забезпечення соціальних та інших виплат, забезпечення кібербезпеки, забезпечення функціонування транспорту, охорони здоров'я, освіти тощо. Тому потребує негайного внесення змін до Закону України «Про державну службу» статті щодо діяльності (режиму роботи) державних службовців під час реалізації заходів, спрямованих на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення країни, а також статті щодо оплати праці державних службовців, форми їх звітування та проведення контрольних заходів в цей період. Аналогічні зміни потрібно внести до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

І найголовніша проблема формування глобальної системи «Електронне суспільство», яке б об'єднувало всі органи державної влади, судові органи, органи прокуратури в єдину електронну захищену систему. Це вимагає від управлінців не лише формування такої системи, а й здібностей працювати в цій системі, мати постійний зв'язок. Це глобальна мета, яка потребує швидкого реагування. Так, потрібно прийняти проект Закону України «Про формування системи «Електронне суспільство в Україні», де передбачити вимоги до такої електронної системи, органи державної влади, які є її розпорядником, а також хто здійснюватиме технічне обслуговування системи. Окремо передбачити спеціалізовані відділи в органах державної влади, які відповідальні за постійну та безперебійну діяльність та функціонування системи.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави визначити, що Україна не готова до таких глобальних викликів, як виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19). На жаль, заходи, які розроблені Урядом України не вирішують питання розповсюдження вірусу. Крім того, зазначені заходи суттєво впливають на економічний розвиток України. На нашу думку, потрібно здійснити ряд заходів з метою унеможливлення повторення даної ситуації. Зокрема, по-перше, запровадження підготовки антикризових топ-менеджерів, які мають досвід та відповідну кваліфікацію. Формування реєстру таких осіб з метою залучення їх до роботи в органах державної влади. По-друге, врегулювання у чинних нормативно-правових актах України діяльності працівників в он-лайн режимі з передбаченням форм звітування, оплати праці та можливостей контролю за їх діяльністю. По-третє, забезпечення освітнього процесу через електронні засоби зв'язку через врегулювання це в чинній нормативні базі України, у тому числі всіх передбачених заходів, пов'язаних з атестацію вищих наукових кадрів. По-четверте, внесення змін до законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою врегулювання питання роботи в он-лайн режимі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. По-п'яте,

започаткування глобальної системи «Електронне суспільство» через прийняття Закону України «Про формування системи «Електронне суспільство в Україні».

Література:

1. Офіційний сайт Центру громадського здоров'я МОЗ України. URL: https://phc.org.ua/kontrol-zakhvoryuvan/inshi-infekciyni-zakhvoryuvannya/koronavirusna-infekciya-covid-19

2. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12

3. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20

5. Положення про спеціалізовану вчену раду, затверджену наказом МОН України від 14.09.2011 № 1059. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1170-11.

References:

1. Ofitsiinyi sait Tsentru hromadskoho zdorovia MOZ Ukrainy [Official site of the Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine] *phc.org.ua.* Retrieved from: https://phc.org.ua/kontrol-zakhvoryuvan/inshi-infekciyni-zakhvoryuvannya/koronavirusna-infekciya-covid-19 [in Ukrainian]/

2. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia» [Law of Ukraine "On Ensuring Sanitary and Epidemic Well-Being of the Population"]. *zakon.rada.gov.* Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst naselennia vid infektsiinykh khvorob» [Law of Ukraine "On protection of the population against infectious diseases"]. *zakon.rada.gov*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zapobihannia vynyknenniu i poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19)» [The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine aimed at Preventing the Emergence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19)"] *zakon.rada.gov*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20 [in Ukrainian].

5. Polozhennia pro spetsializovanu vchenu radu, zatverdzhenu nakazom MON Ukrainy [Regulation on the specialized scientific council approved by the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine] vid 14.09.2011 № 1059. *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1170-11 [in Ukrainian].

УДК: 351

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-279-289

Прав Юрій Григорович, кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук ПАТ, Міждержавна академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 067 273-95-33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net https://orcid.org/0000-0003-0701-9479

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ

Анотація. Мета статті полягає у визначенні та систематизації принципів функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу. Запропоновано регіональний інвестиційно-будівельний комплекс розглядати як організовану територіальну сукупність будівельних виробництв і результатів їх господарської діяльності з регіонально-галузевим управлінням. Зазначено, що у число найважливіших завдань регіональних органів управління входить забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону, що означає необхідність врахування при вирішенні проблем інвестиційно-будівельного комплексу регіону інтересів різних суб'єктів управління і господарювання. Виокремлено особливості, що додають будівництву регіональний характер, який накладає певний відбиток і на весь інвестиційно-будівельний комплекс. Запропоновано визначення терміну «структура регіонального інвестиційно-будівельного комплексу». Сформульовано принципи, які слід покласти в основу функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу: цілеспрямованість, системність, комплексність, ефективність, консенсус інтересів. Зазначено, що управління інвестиційно-будівельним комплексом України практично являє собою процес управління всіма аспектами інвестиційної діяльності на різних рівнях управління. Визначено спеціальні методи адміністративного, соціально-психологічного та економічного впливу. Проведено аналіз прямих і непрямих методів економічного управління. Визначено об'єкти та суб'єкти регулювання інвестиційних процесів на регіональному рівні. З метою створення ефективного механізму управління, планування, програмування і фінансування пріоритетних інвестиційних проектів, розглянуто дві групи принципів регулювання інвестиційних процесів: перша група носить глобальний характер, а друга группа локальний характер. Розглянуто глобальні принципи регулювання на регіональному рівні: науковості, комплексності, варіантності, адекватності, ефективності. До локальних

принципів віднесено: економічного протекціонізму, динамічності, адаптивності, равноумовності. Обгрунтовано, що дотримання запропонованих принципів, як глобальних, так і локальних, дозволяє зробити механізм регулювання інвестиційно будівельного процесу в регіоні гнучким, ефективним, адекватним.

Ключові слова: регіональний інвестиційно-будівельний комплекс, принципи, методи управління, інвестиційні проекти, інвестиційна політика.

Prav Yurii Grigorovich, PhD in economics, Associate Professor, Public Administration Department, Educational-Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, 03039, Kyiv, 2 Frometivska Street, тел.: +38 067 273-95-33, e-mail: vsegda_prav@ukr.net https://orcid.org/0000-0003-0701-9479

PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE REGIONAL INVESTMENT AND CONSTRUCTION COMPLEX

Abstract. The purpose of the article is to define and systematize the principles of functioning of the regional investment and construction complex. It is proposed to consider the regional investment and construction complex as the organized territorial set of construction productions and results of their economic activities with regional and industry management. It is noted that one of the most important tasks of regional authorities is to ensure the integrated social and economic development of the region, which means that the interests of various management and business entities should be taken into account when solving problems of the investment and construction complex of the region. The features setting the regional tone to the construction that leaves certain traces on the entire investment and construction complex are highlighted. The definition of the term “structure of the regional investment and construction complex” is proposed. The principles that should form the basis for functioning of the regional investment and construction complex are determined: sense of purpose, consistency, integrated approach, efficiency and consensus of interests. It is noted that management of the investment and construction complex of Ukraine is basically a process of managing all aspects of the investment activities at different levels of management. The special methods of administrative, social and psychological and economic impact are defined. The direct and indirect methods of economic management are analyzed. The objects and subjects of the investment process regulation at the regional level are defined. Two groups of the investment process regulation are considered to create an effective mechanism for managing, planning, programming and financing the priority investment projects: the first group is global, and the second group is local. The global principles of regulation at the regional level are considered: scientific character, integrated approach, variance, adequacy and efficiency. The local principles include: economic

protectionism, dynamism, adaptability and equivocation. It is proved that compliance with the proposed principles, both global and local, makes it possible to make the mechanism of the investment and construction process regulation in the region flexible, effective, and adequate .

Keywords: regional investment and construction complex, principles, methods of management, investment projects, investment policy.

Постановка проблеми. Високий ступінь залежності інвестиційно-будівельної діяльності від функціонування економіки і її інституційних основ проявляється в тому, що будівництву доводиться справлятися з періодично накочувалися хвилями зростаючого попиту на свою продукцію. Існуюча в цій сфері сезонність посилюється великим ступенем залежності від коливань ділової активності в інших сферах економіки.

При регулювання інвестиційних процесів в регіоні існує низка проблем, зумовлених практичною відсутністю концепції та механізму регіонального впливу на інвестиційну сферу, недостатньою готовністю регіональних органів управління до регулювання інвестиційного процесу в зв'язку з нерозвиненістю інформаційного забезпечення, діагностики та низьким рівнем оціночної бази подібного втручання в господарське середовище; втратою в ході економічних реформ організаційно-управлінських структур міжгалузевого розвитку регіональної економіки на прогресивній технологічній основі.

В сучасних умовах, стрімкий розвиток ринкових відносин потребує додаткових наукових досліджень та проблем реформування інвестиційно-будівельного комплексу регіону з метою вдосконалення існуючих та формування нових механізмів реалізації його інвестиційної стратегії. У зв'язку з цим виникла необхідність уточнення і систематизації принципів функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вагомий внесок у розв'язання проблем управління регіональним інвестиційно-будівельним комплексом здійснили К.О. Басенко [1], Є. А. Вилгін [2, 3], О.П. Ковалевська [4], О.М. Непомнящий, С.М. Шостак [5], Ю. Пинда [6], С.В. Сімак [7] та ін. Разом з тим, незважаючи на досить глибоке опрацювання багатьох теоретико-методологічних питань щодо функціонування інвестиційно-будівельного комплексу, багато питань залишилися за рамками досліджень, у тому числі потребують уточнення і систематизації принципи функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу.

Формування мети статті. Мета статті полягає у визначенні та систематизації принципів функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. З характеру продукту праці в будівництві, як складової інвестиційно-будівельного комплексу, пропонується виокремити такі особливості, що додають будівництву регіональний характер.

1. Відсутність стаціонарності у виробництві. На підприємствах промисловості готова продукція залишає місце виробництва, а процес виробництва і його основні фактори пов'язані з певним постійним місцем; в будівництві ж готовий продукт праці залишається на місці, а засоби виробництва і робоча сила переміщуються на нове місце робіт по закінчення виробничого процесу. Нерухомість продукту праці тягне за собою необхідність переміщення коштів праці, внаслідок чого порушується безперервність виробничого процесу, скорочується корисний час використання обладнання, виникають додаткові витрати, пов'язані з його транспортуванням, демонтажем та монтажем на новому місці.

2. Щодо великої тривалісті виробничого циклу. Великий вплив на виробничо-фінансові результати будівельних організацій надає значна тривалість виробничих процесів в будівництві, що викликає складність виготовлення продукції великими розмірами її окремих одиниць і її неподільність.

3. Здійснення робіт, як правило, проводиться на замовлення за договором з відповідним замовником. Існують варіанти, в основному в житловому будівництві, коли продукція виробляється не на замовлення, а на ринок, проте переважна частина будівель і споруд будується підрядними будівельними фірмами для конкретних замовників.

Регіональний характер будівництва накладає певний відбиток і на весь інвестиційно-будівельний комплекс, приводячи до необхідності розгляду не якогось усередненого інвестиційно-будівельного комплексу, але враховуючи його регіональний характер [3, 4, 6, 8].

Регіональний інвестиційно-будівельний комплекс по суті своїй є територіально-виробничої сукупністю не тільки будівельних підприємств, а й об'єктивно інтегрованих з ними стійкими господарськими зв'язками інших об'єктів матеріального виробництва і невиробничої сфери, що забезпечують ефективне функціонування комплексу в цілому.

Головною особливістю інвестиційно-будівельного комплексу регіону Є.А. Вилгін визначає «… її здатності за рахунок саморозвитку (визначається на основі критеріїв: забезпеченість доходними джерелами), життєзабезпечення (використання ресурсів регіону та людського потенціалу для підтримки безпеки і цілісності регіону, задоволення життєвих потреб населення), самоідентифікації (безперервний моніторинг постійно характеристик, що змінюються під впливом трансформаційних умов і обставин), самодостатності (економічна самостійність) створювати продукт, який є основою соціально-економічного розвитку регіону в цілому» [2, с. 55].

До складу інвестиційно-будівельного комплексу включаються також органи управління й регулювання, а також галузеві й суспільні об'єднання [4].

Таким чином, регіональний інвестиційно-будівельний комплекс являє собою певним чином організовану територіальну сукупність будівельних виробництв і результатів їх господарської діяльності з регіонально-галузевим управлінням.

У число найважливіших завдань регіональних органів управління входить забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Це означає необхідність врахування при вирішенні проблем інвестиційно-будівельного комплексу регіону інтересів різних суб'єктів управління і господарювання.

Під структурою будівельного комплексу будемо розуміти сукупність галузей будівництва, промисловості будівельних матеріалів і технологічно пов'язаних з ними галузей, розміщених на території регіону, яка характеризується складом і змістом, пропорціями і зв'язками всіх видів діяльності, що здійснюються в рамках цієї сукупності галузей.

Тоді структура регіонального інвестиційно-будівельного комплексу може бути представлена як сукупність підприємств галузей будівництва, промисловості будівельних матеріалів та пов'язаних з ними галузей матеріального виробництва, а також потенційних інституційних інвесторів і фізичних осіб, підприємств інфраструктури, які характеризуються відповідним складом змістом, пропорціями і зв'язками між елементами комплексу, включаючи регіональні органи управління.

Потрібно відзначити, що стратегічні інтереси регіональних органів управління можуть істотно відрізнятися від інтересів керівників окремих будівельних підприємств, фінансово-кредитних установ, інституційних інвесторів і фізичних осіб. Саме тому, необхідно сформулювати принципи, які слід покласти в основу функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу.

До числа провідних, на нашу думку, слід віднести такі, як цілеспрямованість, системність, комплексність, ефективність, консенсус інтересів.

Дотримання принципу цілеспрямованості означає, що формування, функціонування та й здійснення структурних трансформацій в інвестиційно-будівельному комплексі повиненно передувати етапу цілепокладання, суть якого полягає у виборі та обґрунтуванні системи взаємообумовлених цілей структурних змін в інвестиційно-будівельному комплексі регіону.

Дотримання принципу системності означає необхідність постановки і вирішення завдань структурних перетворень в інвестиційно-будівельному комплексі регіону в рамках перетворень, здійснюваних в інвестиційно-будівельному комплексі країни в цілому.

Внаслідок цього, наприклад, процеси структурної перебудови регіонального інвестиційного комплексу не повинні розглядатися у відриві від загальнодержавної інвестиційної політики (хоча, регіональний інвестиційно-будівельний комплекс розвивається саме за рахунок інвестиційної привабливості регіону).

Принцип комплексності означає необхідність врахування при розробці та дійсненні структурних перетворень і функціонування інвестиційно-будівельного комплексу регіону, сукупності економічних, соціальних, екологічних, містобудівних, політичних чинників

Дотримання принципу ефективності означає, зокрема, що здійснення діяльності і необхідних структурних перетворень в інвестиційно-будівельному комплексі регіону слід проводити найбільш ефективним з економічної точки зору способо.

Інша складова загальної ефективності інвестиційно-будівельного комплексу регіону − соціальна ефективність. Мова йде про мінімізацію соціальних витрат, пов'заних з реалізацією відповідної інвестиційної програми, які, в усякому разі, не повинна знижувати якість життя населення, посилювати соціальну напруженість в суспільстві. Сюди ж відноситься оцінка екологічних наслідків реалізації будівельної частини заходів функціонування інвестиційно-будівельного комплексу регіону.

Принцип консенсусу інтересів означає необхідність виявлення і задоволення інтересів всіх суб'ктів господарювання і управління, що вступають в економічні відносини при розробці та реалізації інвестиційної програми регіону (як складової діяльності інвестиційно-будівельного комплексу), від діяльності яких значною мірою залежить соціально-економічна ситуація.

Управління інвестиційно-будівельним комплексом України практично являє собою процес управління всіма аспектами інвестиційної діяльності на різних рівнях управління, що включає в себе [3, 5, 7]:

− управління інвестиційною діяльністю в державних масштабах, що передбачає, регулювання, контроль, стимулювання і стримування інвестиційної діяльності законодавчими і регламентують методами;

− управління інвестиційними програмами на регіональному рівні;

− управління окремими інвестиційними проектами, що включає діяльність з планування, організації, координації, мотивації і контролю протягом життєвого циклу проекту шляхом застосування системи сучасних методів і техніки управління;

− правління інвестиційною діяльністю окремого господарюючого суб'єкта - підприємства, що припускає управління інвестиційним портфелем підприємства (його формування, моніторинг, оцінку якості і ін.), управління оборотним капіталом і т.ін.

Для реалізації конкретизованих цілей існують спеціальні методи адміністративного, соціально-психологічного та економічного впливу.

Адміністративні методи управління, як правило, властиві директивному керівництву економікою і зводяться до того, що органи державної влади прагнуть визначати цілі, образ дії, результати господарської діяльності економічних суб'єктів. Найбільш сильними засобами втручання в економіку є вимоги, норми, ліцензування певних видів діяльності і обмеження. Адміністративне управління ґрунтується на законодавчій базі, яка обмежує або сприяє певних видів діяльності [7, с. 115].

Економічні методи управління засновані на обліку мотиваційних чинників господарювання. Вони являють собою форму прямого або непрямого цілеспрямованого впливу керуючої системи на об'єкт управління шляхом зміни навколишнього господарського середовища в напрямку орієнтації мотивів потенційних інвесторів на виконання поставлених господарських завдань. Як і адміністративні, вони мають у своїй основі правову базу, але відрізняються від останніх недирективної характером і використанням економічних важелів і регуляторів [2, 8].

До прямих методів економічного управління, як правило, відносять:

− інвестування у вигляді: фінансування (цільового, предметно орієнтованого, проблемно-спрямованого);

− кредитування; лізингу; фондових операцій;

− планування і програмування; державне підприємництво.

Як відомо, непрямі економічні методи засновані на тому, що органи управління прямо не обмежують самостійність господарюючих суб'єктів. Найбільш традиційними з них є: податкове і амортизаційне регулювання; кредитна і фондова політика; цінове регулювання; політика протекціонізму.

Стосовно до інвестицій, економічні методи управління є кращими. Економічне регулювання інвестиційних процесів виступає складовою частиною загальної системи управління в регіоні і є одним з механізмів реалізації регіональної інвестиційної політики.

На регіональному рівні регулювання макроекономічних показників, таких, як попит і пропозиція, є мало можливим і недоцільним. Найбільш доцільним на регіональному рівні є регулювання певних видів діяльності, реалізація конкретних програм і проектів, територіальних замовлень і контрактів, тобто мова йде про формування умов:

− для створення і виробництва конкурентоспроможної продукції;

− для модернізації та реконструкції діючого виробництва;

− для залучення приватних та іноземних капіталів в регіон.

Перелічені напрямки і виступають об'єктом регулювання інвестиційних процесів на регіональному рівні. Суб'єктами регулювання на регіональному рівні виступають учасники інвестиційного процесу, а також виконавці регіональних інвестиційних програм, проектів, замовлень і контрактів.

Для створення ефективного механізму управління, планування, програмування і фінансування пріоритетних інвестиційних проектів, пропонується розглянути дві групи принципів регулювання інвестиційних процесів. Перша група носить глобальний характер і визначає функціонування всіх керуючих систем регіону. Друга, локальна, група принципів носить спеціалізований характер і відноситься безпосередньо до інвестиційній сфері.

До глобальних принципів регулювання на регіональному рівні відносяться:

1. Принцип науковості, що передбачає наукову обгрунтованість прийнятих рішень і вводяться в дію регуляторів, які сприяють вирішенню пріоритетних завдань розвитку території, а також використання при побудові конкретних моделей регулювання сучасних досягнень науки і техніки (математичного моделювання, комп'ютерних технологій і т.ін.).

2. Принцип комплексності, що зумовлює облік всіх зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на ефективність регулюючого впливу. Сучасний рівень знань дозволяє не тільки комплексно впливати на будь який об'єкт, але і за допомогою комп'ютерного моделювання прогнозувати результати впливу з урахуванням зовнішніх факторів, наприклад, державний вплив, виробничо-економічне становище суб'єкта інвестиційної діяльності, вплив саморегулюючих факторів і т.ін., і скорегувати, якщо буде потреба, форми і методи впливу.

3. Принцип варіантності, що передбачає:

− множинність шляхів реалізації регулюючого впливу відповідно до особливостей регіонального соціально-економічного розвитку;

− необхідна різноманітність регулюючої системи, яка повинна володіти не меншою складністю, ніж регульована система;

− обов'язкову багатоваріантність конкретних моделей регулювання з подальшою оптимізацією шляху досягнення мети і отримання бажаного результату.

Слід враховувати, що неможливо спроектувати просту модель для складної системи суспільного відтворення.

4. Принцип адекватності, тобто відповідності форм і методів регіонального регулювання інвестиційних процесів загальнодержавному механізму впливу, а також системі управління соціально-економічним розвитком регіону. Це означає, що регулювання інвестиційної активності не може бути чимось принципово відмінним від цілісного загальнодержавного механізму регулювання, закріпленого законодавчими актами і нормативними документами. Єдність використовуваних форм і методів впливу не виключає специфічних комбінацій в кожному конкретному випадку.

6. Принцип ефективності, що передбачає позитивні результати регулюючого впливу, як для суб'єкта, так і для регулюючих структур. Існує пряма залежність між формуванням регіонального бюджету і прибутковістю

суб'єктів, які здійснюють свою господарську діяльність в даному регіоні, якістю і кількістю використовуваних регіональних ресурсів. Для суб'єктів регулювання надається підтримка і непрямий вплив повинні бути досить відчутні, щоб стимулювати розвиток виробництва та інноваційну активність.

До локальних принципів належать:

1. Принцип економічного протекціонізму по відношенню до притоку інвестицій в пріоритетні для регіону сфери. Даний принцип пов'язаний з створенням державними органами влади особливих умов для інвестиційної діяльності переважно не адміністративно-директивними, а економічними методами, заснованими на договірних відносинах, використанні прямих і непрямих економічних регуляторів, які підтримують і стимулюють інвестиційну активність.

2. Принцип динамічності пов'язаний, перш за все, з циклічністю інвестиційних коливань, яка передбачає постійну зміну цілей і завдань, а також умов суспільного розвитку в залежності від фаз технологічного розвитку. Модель регулювання повинна володіти рухливістю і мінливістю під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, що виключають стагнацію форм і методів впливу на прогресуюче господарське середовище. Дія даного принципу означає, що недоцільно створювати незмінну систему регулювання, яка не піддається коригуванню, так як вона неминуче виявиться неефективною у трансформаційному середовищі.

3. Принцип адаптивності передбачає таке управління, коли бажаний стан системи визначається на основі накопиченого досвіду, а прийняті рішення можна пристосувати до виникаючих не передбачених умов. Гнучкість, легка пристосовність економічних регуляторів до зміни середовища функціонування, а також цільова спрямованість регіональної економіки та обраних пріоритетів виключають громіздкість розроблюваної моделі, її низький інформаційний потенціал і високий ступінь бюрократизації прийнятих рішень.

4. Принцип равноумовності передбачає забезпечення рівних умов для отримання державної підтримки всіма учасниками інвестиційної діяльності, незалежно від розмірів, форм власності і національну приналежність.

Особлива роль в дотриманні даного принципу належить конкурсному підходу при залученні господарюючих суб'єктів до реалізації регіональних пріоритетів, а також створення рівних умов господарювання для всіх учасників інвестиційних процесів, виходячи з мотивів їх діяльності, бо взаємодія ланок даного циклу дає максимальний ефект, коли рішення приймаються з урахуванням економічних інтересів кожної ланки.

Дотримання перерахованих вище принципів, як глобальних, так і локальних, дозволяє зробити механізм регулювання інвестиційно будівельного процесу в регіоні гнучким, ефективним, адекватним важливість справ регіональних проблем.

Висновки. Запропоновано регіональний інвестиційно-будівельний комплекс розглядати як організовану територіальну сукупність будівельних виробництв і результатів їх господарської діяльності з регіонально-галузевим управлінням.

Сформульовано принципи, які слід покласти в основу функціонування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу: цілеспрямованість, системність, комплексність, ефективність, консенсус інтересів. До глобальних принципів регулювання на регіональному рівні віднесено: принцип науковості, комплексності, варіантності та ефективності. Дотримання перерахованих вище принципів, як глобальних, так і локальних, дозволяє зробити механізм регулювання інвестиційно-будівельного процесу в регіоні гнучким, ефективним, адекватним важливість справ регіональних проблем.

У перспективі планується продовження дослідження обраного напрямку, щодо удосконалення державних механізмів у будівництві.

Література:

1. Басенко К.О. Формування механізму реалізації державної стратегії регулювання інвестицйно-будівельного комплексу. *Інвестиції: практика та досвід*. № 22. 2012. С. 49-52.

2. Вилгін Є.А. Інституційне середовище інвестийно-будівельного комплексу регіону. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5. 2018. С. 53-56.

3. Вилгін Є.А. Теоретичні основи механізмів державного регулювання розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу. *Інвестиції: практика та досвід*. № 4. 2018. С. 124-126.

4. Ковалевська О.П. Методичні основи формування стратегії розвитку інвестиційно-будівельного комплексу. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2011. Вип. 4. С. 106-112

5. Непомнящий О.М. Сутність та зміст механізмів державного управління інвестиційною політикою у будівництві. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5. 2018. С. 49-52.

6. Пинда Ю. Стратегічні пріоритети розвитку будівельного комплексу регіону. *Науковий вісник Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 5. С. 25-30.

7. Сімак С.В. Концептуальні засади державного управління інвестиційно-будівельним комплексом. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5. 2017. С. 112-116.

8. Дарушин О.В. Розвиток інвестиціно-будівельної сфери регіону як фактор соціально-економічного росту територіальної системи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 20. 2018. С. 178-182.

Referensis:

1. Basenko, K.O. (2012). Formuvannia mekhanizmu realizatsii derzhavnoi stratehii rehuliuvannia investytsino-budivelnoho kompleksu [Formation of the mechanism of realization of the state strategy of regulation of the investment-building complex]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and information, 22,* 49-52 [in Ukrainian].

2. Vylhin, Ye.A. (2018). Instytutsiine seredovyshche investyino-budivelnoho kompleksu rehionu [The institutional environment of the region's investment and construction complex]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 5,* 53-56 [in Ukrainian].

3. Vylhin, Ye.A. (2018). Teoretychni osnovy mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuvannia rozvytku rehionalnoho investytsiino-budivelnoho kompleksu [[Theoretical bases of mechanisms of state regulation of development of regional investment-building complex]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 4,* 124-126 [in Ukrainian].

4. Kovalevska O.P. (2011). Metodychni osnovy formuvannia stratehii rozvytku investytsiino-budivelnoho kompleksu [Methodical bases of formation of strategy of development of investment-building complex]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration, 4,* 106-112 [in Ukrainian].

5. Nepomniashchyi, O.M. (2018). Sutnist ta zmist mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia investytsiinoiu politykoiu u budivnytstvi [The essence and content of the mechanisms of state management of investment policy in construction]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 5,* 49-52 [in Ukrainian].

6. Pynda, Yu. (2010). Stratehichni priorytety rozvytku budivelnoho kompleksu rehionu [Strategic priorities for the development of the region's construction complex]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Bulletin of the Lviv University of Business and Law, 5,* 25-30 [in Ukrainian].

7. Simak, S.V. (2017). Kontseptualni zasady derzhavnoho upravlinnia investytsiino-budivelnym kompleksom [Conceptual principles of state management of investment and construction complex]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 5,* 112-116 [in Ukrainian].

8. Darushyn, O.V. (2018). Rozvytok investytsino-budivelnoi sfery rehionu yak faktor sotsialno-ekonomichnoho rostu terytorialnoi systemy [Development of investment-building sphere of the region as a factor of socio-economic growth of the territorial system]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu – Scientific Bulletin of Uzhhorod University, 20,* 178-182 [in Ukrainian].

УДК 351.88: 327.39

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-290-299

Рєзніков Валерій Володимирович, кандидат економічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел. (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-3579-3114

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. В сучасних умовах для України актуальними є питання формування та реалізації нової державної політики у сфері європейської інтеграції, яка відповідає існуючим викликам сьогодення. Адже інтеграція України в європейський простір з метою набуття у майбутньому членства в ЄС є цивілізаційним вибором країни. Тому європейський вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформаторських зусиль щодо удосконалення існуючих механізмів формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Завдання органів публічної влади всіх рівнів полягає в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи та удосконалюючи відповідні механізми формування та реалізації державної політики у цій сфері, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, матеріальні, фінансові тощо), забезпечити правила та процедури міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів (зацікавлених сторін) у сфері європейської інтеграції України з метою вирішення поставлених завдань, а саме: підтримка верховенства права, боротьба з корупцією, досягнення макроекономічної стабільності тощо.

В сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до Європейського Союзу має передбачати відповідну зміну політичних, економічних, соціальних, юридичних процесів в державі, а також удосконалення законодавства відповідно до європейських стандартів. Вступ України в Європейський Союз можливий тільки за умови побудови демократичної держави з розвинутою економіки, забезпечення високих темпів економічного зростання, проведення виваженої соціальної політики, позитивних зрушень щодо забезпечення високого рівня життя населення та забезпечення його базових свобод. А перспектива членства в ЄС України, як невід'ємної частини Європи є стратегічним напрямом перетворень в країні, які мають бути орієнтовані на чинну в державах – членах ЄС модель суспільного

розвитку.

Ключові слова: європейська інтеграція, державна політика у сфері європейської інтеграції, механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Ryeznikov Valeriy Volodymyrovych, PhD in Economic Sciences, associate professor, doctoral student of educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, 61024, Kharkiv, Str. Lermontovs'ka, 28, tel.: (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com, https//orcid.org/0000-0002-3579-3114

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF FORMING AND REALIZATION OF GOVERNMENT POLICY IN THE EUROPEAN INTEGRATING SPHERE OF UKRAINE

Abstract. In modern conditions the issue of forming and implementing of new state policy in the sphere of European integration is relevant for Ukraine, which corresponds to the modern challenges of today. As the integration of Ukraine into the European space in order to become a member of the EU is a civilization choice of the country in the future. Therefore, the European vector of development of our country needs appropriate reform efforts to improve the existing mechanisms of formation and implementation of state policy in this area.

The task of public authorities at all levels, relying on the existing institutional and legal system, using and improving the appropriate mechanisms of formation and implementation of state policy in this field, as well as mobilizing available resources (human, material, financial, etc.), is to provide rules and procedures of inter-institutional coordination and cooperation of key performers and stakeholders in the Europian integration sphere of Ukraine in order to solve tasks, that are: supporting of the rule of law, fighting with corruption, reaching of macroeconomy stability etc.

In modern conditions state policy of Ukraine which is aimed at joining the European Union should prognosticate corresponding change in political, economic, social, legal processes in the country, as well as the improvement of legislation in accordance with the European standards. Ukraine's accession to the European Union is possible only under the condition of building a democratic state with developed economy, ensuring high rates of economic growth, pursuing prudent social policy, positive changes towards ensuring a high standard of living of the population and ensuring its basic freedoms. And the prospect of the EU membership of Ukraine, as integral part of Europe is a strategic direction of the country transformations, which have to be oriented towards the model of social development that is in force in the EU members countries.

Keywords: European integration, state policy in the sphere of European integration, mechanisms of formation and implementation of state policy in the sphere of European integration.

Постановка проблеми. В сучасних умовах для України актуальними є питання формування та реалізації нової державної політики у сфері європейської інтеграції, яка відповідає існуючим викликам сьогодення. Адже інтеграція України в європейський простір з метою набуття у майбутньому членства в ЄС є цивілізаційним вибором країни. Тому європейський вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформаторських зусиль щодо удосконалення існуючих механізмів формування та реалізації державної політики у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду особливостей формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі вчені, як Артьомов І.В., Бондаренко В.Д., Бутівщенко С.В., Буцко Ю.В., Ващук Ф.Г., Вітер Д.В., Загайнова Л.І., Казакевич Г.М., Кальниш Ю.Г., Руденко О.М., Хаджирадєва С.К. та інші. Однак чимало питань стосовно напрямів удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. У Європейському Союзі після обрання Верховної Ради на позачергових виборах, що відбулися 21 липня 2019 р. зазначили, що підтримують демократичну, стабільну і процвітаючу Україну та очікують продовження політичної асоціації, економічної інтеграції та реалізації процесу реформ на основі Угоди про асоціацію між сторонами [1].

Слід зазначити, що за підсумками 2019 р. поточний прогрес виконання зазначеної Угоди про асоціацію з боку Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, інших заінтересованих органів державної влади склав лише 37 % від запланованого протягом року обсягу реалізації завдань. При цьому Кабінетом Міністрів України було виконано 53% завдань, передбачених планом заходів на 2019 р., Верховною Радою України – 12% завдань, іншими органами державної влади виконано 21% завдань.

Що стосується секторально-галузевого аспекту виконання Угоди, протягом 2019 р. було виконано 100% завдань у сферах: «Політичний діалог, національна безпека та оборона», «Освіта, навчання та молодь», «Фінансове співробітництво та боротьба з шахрайством», а також «Соціальна політика та трудові відносини». Однак, не вдалося досягти помітного прогресу у таких сферах, як «Статистика та обмін інформацією», «Управління державними фінансами» та «Захист прав споживачів».

За весь період імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС найбільшого прогресу досягнуто у сферах «Політичний діалог, національна безпека та оборона» – 86%, «Юстиція, свобода, безпека, права людини» – 82%, «Державні закупівлі» – 80%, «Технічні бар'єри у торгівлі» – 79%, «Підприємництво» – 76%. Разом з тим, є сфери, у яких Україна значно відстає від графіку виконання своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію: «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» – лише 19%, «Фінансовий сектор» – 22%, «Енергетика» – 29% від загального обсягу зобов'язань.

В цілому, станом на 01.01.2020 р. загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (яка розрахована на період 2014-2024 рр.) склав 43%. Кабінетом Міністрів України виконано 46% завдань, передбачених планом, Верховною Радою України – 34% завдань, інші органи державної влади виконали лише 25% запланованих завдань [2].

Отже, недостатня інституційна спроможність органів державної влади заважає реалізовувати потенціал євроінтеграційного курсу України в повному обсязі, правильно визначати послідовність кроків, прораховувати способи досягнення завдань, шукати необхідні рішення для зацікавлених сторін, щоб сповна скористатись усіма існуючими перевагами.

Тому сучасний стан розвитку політичної системи в Україні, системи державного управління та місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає існуючим вимогам та потребує адаптації до стандартів країн Європейського Союзу та комплексної розбудови існуючої в країні системи публічного управління всіх рівнів.

Підвищення ефективності публічного управління, його дієвості та результативності є особливо актуальним у контексті вибору України шляху до євроінтеграції, оскільки виникає необхідність у осмисленні моделі управління, притаманної ЄС, та пристосуванні до неї власної моделі державного управління. Безумовно, й перехід до парламентсько-президентської форми правління у 2014 р. слід розглядати, як послідовний курс саме на підвищення дієвості рішень у державному управлінні, на зростання зацікавленості й відповідальності парламенту за розробку й реалізацію ефективної державної зовнішньої і внутрішньої політики [3], однак цього, вочевидь, замало.

Важливим напрямом удосконалення системи державного управління при здійсненні Україною євроінтеграційних завдань є запровадження механізму передбачення можливих ризиків, що виникають у ході перетворень (одночасність, проведення кількох реформ, неврахування поступовості інтеграційних процесів, шаблонність підходів, «сліпе» копіювання іноземного досвіду, невідповідність та неузгодженість нормативно-правових актів, малопоінформованість громадськості, нівелювання процесів на нижчих рівнях організації влади) для їх локалізації, ліквідації і запобігання подальшому переростанню у загрози [4].

На наш погляд, не достатньо лише визначення загального євроінтеграційного курсу розвитку держави, необхідно конкретизувати цілі державної політики, як поточні, так і на довгострокову перспективу; сформулювати відповідні пріоритети та напрацювати моделі та механізми координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль в інтеграційних процесах; а головне – це досягнення політичного консенсусу та суспільної згоди у сфері європейської інтеграції України.

Тому важливою складовою успішного процесу формування та реалізації державної політики європейського вектора розвитку є ефективне проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської інтеграції. Головною ціллю такої роботи є підвищення рівня обізнаності українського суспільства щодо змісту реформ та особливостей процесу європейської інтеграції у контексті виконання чинної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших спільних нормативно-правових документів у цій сфері. Адже тільки посередництво, переговори та пошук консенсусу, врегулювання можливих конфліктів, організація обміну інформацією з зацікавленими сторонами та налагодження зворотнього зв'язку дозволить державі заручитися підтримкою абсолютної більшості населення у питаннях всебічної підтримки євроінтеграційних прагнень України.

Для цього доцільно запровадити постійний моніторинг результативності державної політики у сфері європейської інтеграції, який мають здійснювати органи державної влади у тісній співпраці з представниками інститутів громадянського суспільства. Формою контролю за ефективністю досягнення цілей стратегії європейської інтеграції України є проведення комплексних соціологічних досліджень, які мають відбуватися постійно та виконуватися на єдиній методологічній основі.

Проведення вказаних соціологічних досліджень дозволить розуміти наскільки робота органів державної влади всіх рівнів з інформування громадян, і загальносуспільні настрої відображаються на розумінні українцями сутності Європейського Союзу, як інституційного об'єднання, а також на розумінні змісту євроінтеграційного процесу, який відбувається в Україні.

В контексті популяризації євроінтеграційного курсу України доцільно проведення: публічних заходів із залученням експертів, громадськості та молоді; міжнародних конференцій з питань подальшого розвитку відносин між Україною та ЄС; конкурсів серед журналістів на кращий опублікований інформаційний матеріал з європейської тематики; публічних заходів із залученням експертів та громадськості щодо розвитку співпраці України та ЄС в контексті різного тематичного спрямування; створення та забезпечення підтримки діяльності національних та регіональних інформаційно-контактних пунктів програм ЄС у сфері освіти, навчання, молоді та спорту, досліджень, інновацій та конкурентоспроможності; створення та трансляція телерадіокомпаніями відповідних тематичних програм тощо [5].

Пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу є адаптація законодавства України до законодавства ЄС, адже Угода про асоціацію між Україною та Європою вимагає імплементації понад 350 директив та регламентів Європейського Союзу.

Це вимагає запровадження науково обґрунтованих заходів, які гарантували б відповідність вітчизняного законодавства праву, що формується в рамках Європейського Союзу.

Тому підготовка кваліфікованих фахівців зі знаннями європейського права є важливою складовою державної політики в цій сфері. Достатній науковий та фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість; сформувати єдині підходи, стратегії та пріоритетні напрямки державного розвитку; вдосконалити механізм превентивного моніторингу правотворчого процесу з метою недопущення прийняття законів, які суперечили б праву Європи. Сприйняття європейського права, реформування правової системи України згідно з правовими стандартами на основі загальних принципів західного права сприятиме розвитку України та дасть їй змогу еволюціонувати та посісти гідне місце серед інших держав Європи [6].

Окрім того, необхідно забезпечити під час розроблення та перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за певними спеціальностями вимог до освітніх програм з питань європейської інтеграції, а також забезпечити підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції, в тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

Загальновідомо, що Україна проголосила вступ до ЄС одним зі стратегічних питань державної політики (і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України), однак відповідність нашої країни критеріям Європейського Союзу щодо держави-кандидата на вступ поки що, на жаль, знаходиться на початковому етапі.

Так, критерії, яким мають відповідати держави-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. і включають в себе:

1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);

2) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);

3) здатність узяти на себе зобов’язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

Членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів (політичні критерії) вимагає від держави-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу і захист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що «Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права».

Держави, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції держав-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичній плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

З метою оцінки виконання державами-кандидатами умов членства Європейська Комісія (ЄК) у кожному своєму Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації.

Відповідно до Копенгагенських критеріїв, вимоги до членства у сфері економіки (економічні критерії) полягають «у наявності як дієвої ринкової економіки, так і здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС».

Наявність дієвої ринкової економіки характеризується наступними елементами:

- рівновага між попитом і пропозицією як результат вільної взаємодії ринкових сил;
- лібералізація цін і торгівлі;
- відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього;
- наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів;
- досягнення макроекономічної стабільності, включаючи цінову рівновагу, стабільність державного фінансування та платіжного балансу;
- суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики;
- достатня розвиненість фінансового сектору для спрямування збережень на інвестування виробництва.

Критерій здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС передбачає:

- наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й передбачуваності;

- достатня кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації, транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності;

- ступінь впливу урядової політики і законодавства на конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги;

- рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його розширенням;

- достатня частка малих підприємств у структурі економіки, оскільки малі підприємства отримують вигоду від спрощеного доступу на ринок.

Що стосується інших критеріїв, Європейська Рада дійшла висновку, що держави-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний Союз [7].

Окрім того, органам публічної влади необхідно забезпечити виконання плану заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, який було затверджено 15 травня 2019 р., і який містить пункти щодо: розширення джерел та способів залучення міжнародної допомоги, поліпшення фінансування закордонних дипломатичних установ України, розвиток співпраці у сфері освіти і наукових досліджень, розширення присутності іноземних закладів освіти в Україні, зокрема шляхом відкриття в Україні філії Коледжу Європи та Європейської школи Східного партнерства, а також щодо дальшого розвитку Європейського табору в Україні, участі України у Рамковій програмі досліджень та інновацій Європейського Союзу «Горизонт Європа» [8].

Що ж стосується методологічного підґрунтя щодо визначення глибини, комплексності та напрямів реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України в сучасних умовах, то цілком погоджуємося з професором Кальниш Ю.Г., що для оптимізації державної євроінтеграційної політики та механізмів її реалізації доцільно використовувати логіко-аналогову модель, в основу якої покладено критерій оптимальності за Парето – відповідно до якого, формуючи конкретні напрями державної євроінтеграційної політики, слід узгодити внутрішні потреби і можливості, а також потреби європейського середовища політики і глобалізаційні впливи. За цим критерієм оптимальним буде той напрям державної євроінтеграційної політики, реалізація якого, принаймні, не шкодить інтересам жодного з учасників цієї політики й не суперечить глобалізаційним тенденціям [9].

Тому завдання органів публічної влади всіх рівнів полягає в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи та

удосконалюючи відповідні механізми формування та реалізації державної політики у цій сфері, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, матеріальні, фінансові тощо), забезпечити правила та процедури міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів (зацікавлених сторін) у сфері європейської інтеграції України з метою вирішення поставлених завдань, а саме: підтримка верховенства права, боротьба з корупцією, досягнення макроекономічної стабільності тощо.

Висновки. Отже, в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до Європейського Союзу має передбачати відповідну зміну політичних, економічних, соціальних, юридичних процесів в державі, а також удосконалення законодавства відповідно до європейських стандартів. Вступ України в Європейський Союз можливий тільки за умови побудови демократичної держави з розвинутою економіки, забезпечення високих темпів економічного зростання, проведення виваженої соціальної політики, позитивних зрушень щодо забезпечення високого рівня життя населення та забезпечення його базових свобод. А перспектива членства в ЄС України, як невід'ємної частини Європи є стратегічним напрямом перетворень в країні, які мають бути орієнтовані на чинну в державах – членах ЄС модель суспільного розвитку, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. У ЄС вказали на порушення під час виборів та заявили про подальшу «політичну асоціацію та економічну інтеграцію» з Україною. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://tsn.ua/politika/u-yes-vkazali-na-porushennya-pid-chas-viboriv-ta-zayavili-pro-podalshu-politichnu-asociaciyi-ta-ekonomichnu-integraciyu-z-ukrayinoyu-1382499.html.

2. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. Результати та плани. – К. – 72 с.

3. Бондаренко В.Д., Ващук Ф.Г., Артьомов І.В., Буцко Ю.В., Вітер Д.В., Загайнова Л.І., Казакевич Г.М., Руденко О.М. Державне управління в умовах Європейської та Євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3700.

4. Бутівщенко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання // С.В. Бутівщенко / Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. – Ужгород: Ліра, 2009. – С. 139-161.

5. Щодо інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської інтеграції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukraine-eu-inform.

6. Хаджирадєва С. К. Підготовка державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації: концептуальні засади й стратегія модернізації технологій: Автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 40 с.

7. Відносини Україна – ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-relations.

8. План заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.president.gov.ua/documents/ 1552019-26586.

9. Кальниш Ю.Г. Системні фактори впливу на формування та реалізацію державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації / Ю.Г. Кальниш // Моделі і механізми регулювання єврорегіонального співробітництва України: монографія / За заг. ред. І.В. Артьомова, О.М. Ващук, О.М. Руденко. – Ужгород: МПП «Гражда», 2013. – С. 296-326.

References:

1. U YES vkazaly na porushennya pid chas vyboriv ta zayavyly pro podal'shu «politychnu asotsiatsiyu ta ekonomichnu intehratsiyu» z Ukrayinoyu. [EU points to election violations and says further «political association and economic integration» with Ukraine]. (n.d.). *president.gov.ua*. Retrieved from: https://tsn.ua/politika/u-yes-vkazali-na-porushennya-pid-chas-viboriv-ta-zayavili-pro-podalshu-politichnu-asociaciyi-ta-ekonomichnu-integraciyu-z-ukrayinoyu-1382499.html. [in Ukrainian].

2. Zvit pro vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu ta YES za 2019 rik. Rezul'taty ta plany. [Report on the implementation of the EU-Ukraine Association Agreement for 2019. Results and plans]. – K. – 72 p. [in Ukrainian].

3. Bondarenko, V.D. & Vashchuk, F.H. & Art'omov, I.V. & Butsko, Y.V. & Viter, D.V. & Zahaynova, L.I. & Kazakevych, H.M. & Rudenko, O.M. Derzhavne upravlinnya v umovakh Yevropeys'koyi ta Yevroatlantychnoyi intehratsiyi Ukrayiny: istoriya, teoriya, metodolohiya. [Public Administration in the Conditions of European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine: History, Theory, Methodology]. (n.d.). *uzhnu.edu.ua*. Retrieved from: http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3700. [in Ukrainian].

4. Butivshchenko, S.V. (2009). Priorytetni napryamy yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrayiny ta mekhanizmy yikh rehulyuvannya. [Priority directions of European integration of Ukraine and mechanisms for their regulation]. *Mekhanizmy rehulyuvannya intehratsiynykh protsesiv v Ukrayini*. [I.V. Art'omov (Ed.), V.D. Bakumenko (Ed.), V.D. Bondarenko (Ed.)]. – Uzhhorod: Lira. [in Ukrainian].

5. Shchodo informatsiyno-roz'yasnyuval'noyi roboty z pytan' yevropeys'koyi intehratsiyi. [Concerning outreach on European integration]. (n.d.). *ukraine-eu.* Retrieved from: https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/ european-integration/ukraine-eu-inform. [in Ukrainian].

6. Khadzhyradyeva, S.K. (2013). Pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtsiv do profesiyno-movlennyevoyi komunikatsiyi: kontseptual'ni zasady y stratehiya modernizatsiyi tekhnolohiy. [Preparation of civil servants for vocational communication: conceptual foundations and strategy of technology modernization]. Abstract of dissertation. UAPA. – K. – 40 p. [in Ukrainian].

7. Vidnosyny Ukrayina – YES. [Ukraine – EU relations]. (n.d.). *ukraine-eu.* Retrieved from: https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-relations. [in Ukrainian].

8. Plan zakhodiv z realizatsiyi stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttya povnopravnoho chlenstva Ukrayiny v Yevropeys'komu Soyuzi ta v Orhanizatsiyi Pivnichnoatlantychnoho dohovoru. [Plan of measures for realization of the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the Organization of the North Atlantic Treaty]. (n.d.). *president.gov.ua*. Retrieved from: https://www.president.gov.ua/documents/ 1552019-26586. [in Ukrainian].

9. Kal'nysh, Y.H. (2013). Systemni faktory vplyvu na formuvannya ta realizatsiyu derzhavnoyi yevrointehratsiynoyi polityky Ukrayiny v umovakh hlobalizatsiyi / Y.H. Kal'nysh // *Modeli i mekhanizmy rehulyuvannya yevrorehional'noho spivrobitnytstva Ukrayiny*. [I.V. Art'omova (Ed.), O.M. Vashchuk (Ed.), O.M. Rudenko (Ed.)]. – Uzhhorod: MPP «Hrazhda». [in Ukrainian].

УДК: 354:328.185

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-300-309

Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, Проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, https//orcid.org/0000-0003-2285-0543

В УКРАЇНІ З'ЯВИТЬСЯ НОВЕ ПЕНСІЙНЕ ВІДОМСТВО

Анотація. Реформування української економіки, а саме перехід її від планової, централізованої, до ринкової і такої, що виступає в світі в якості повноцінної функціонуючої системи, передбачає створення в ній ряду ефективних механізмів соціального захисту громадян. В цьому контексті, найважливішим завданням, що стоїть перед державою є питання пенсійного забезпечення громадян. Протягом останніх 30 років у багатьох країнах світу розпочалися соціальні реформи, складовою яких е реформування пенсійних систем. Метою соціальних та пенсійних реформ е підвищення ефективності державного соціального захисту і соціального страхування населення, у тому числі, забезпечення фінансової стабільності фондів обов'язкового соціального страхування та пенсійних систем. Останнє необхідно для захисту майбутніх пенсіонерів від стрімкого зменшення розміру державних пенсій у майбутньому.

Час, коли держава несла повну відповідальність за вирішення практично всіх соціальних проблем своїх громадян, минув. У результаті проведення зазначених вище реформ у країнах з'являються нові види як державних, так і недержавних, але публічних фондів. Це - фонди обов'язкового соціального страхування населення (які, за своєю економічною природою, є так званими "солідарними" фондами) та накопичувальні пенсійні фонди, (які за своєю економічною природою, є так званими "накопичувальними" фондами).

Необхідність ефективного регулювання відносин щодо утворення, управління, розподілу та використання коштів нових видів публічних фондів вимагає чіткого вирішення багатьох практичних та теоретичних проблем, а також створення відповідного нового законодавства.

Зазначено, що для відновлення належного рівня пенсійного забезпечення в Україні необхідним є впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення як додаткового елемента пенсійної системи (так званого другого рівня), з метою формування пенсійних накопичень та збільшення сукупного коефіцієнта заміщення як головного

індикатора достатності пенсійних виплат.

Ключові слова: пенсійне відомство, механізми соціального захисту громадян, накопичувальні пенсійні фонди, соціальне страхування населення.

Romanenko Yevhen Oleksandrovych, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com, https//orcid.org/*0000-0003-2285-0543*

A NEW PENSION AGENCY WILL EMERGE IN UKRAINE

Abstract. The reform of the Ukrainian economy, namely its transition from a planned, centralized, to a market economy and one that acts as a fully functioning functioning system in the world, requires the creation of a number of effective mechanisms of social protection for its citizens. In this context, the most important task facing the state is the issue of pension provision for citizens. In the last 30 years, social reforms have begun in many countries of the world, which are part of the reform of pension systems. The purpose of social and pension reforms is to increase the effectiveness of public social protection and social insurance, including ensuring the financial stability of compulsory social security funds and pension systems. The latter is necessary to protect future retirees from the rapid reduction of public pensions in the future.

The time when the state was fully responsible for solving virtually all social problems of its citizens has passed. As a result of the above-mentioned reforms, new types of state and non-state but public funds are emerging in the countries. These are compulsory social insurance funds of the population (which by their economic nature are so-called "solidarity" funds) and accumulative pension funds (which by their economic nature are so-called "savings" funds).

The need for effective regulation of relations regarding the formation, management, distribution and use of funds of new types of public funds requires clear resolution of many practical and theoretical problems, as well as the creation of appropriate new legislation.

It is noted that in order to restore an adequate level of pension provision in Ukraine, it is necessary to introduce a mandatory funded pension provision as an additional element of the pension system (the so-called second level), in order to form pension savings and increase the aggregate replacement rate as the main indicator of adequacy of pension payments.

Keywords: pension agency, mechanisms of social protection of citizens, accumulative pension funds, social insurance of the population

Постановка проблеми. Впродовж останніх 10 років в Україні широко обговорюються проблеми реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян взагалі та пенсійної системи, як її складової, зокрема.[1] Перші важливі кроки на шляху реалізації цих реформ були зроблені в 1998-2001 роках, коли Україна прийняла Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.[2] Відповідно до цих законів в Україні, як і в інших країнах Європи, з'явився новий вид публічних фондів – солідарні фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, які, за своїм правовим статусом, не є державними чи комунальними фондами, а також не є органами державної влади.

Система пенсійного забезпечення фактично відображає ставлення держави до тих громадян, які відпрацювали на неї більшу частину свого життя. Торік, на дванадцятому році незалежності, в Україні розпочато практичну реалізацію пенсійної реформи, що створює кожному громадянину більше можливостей щодо самостійного вибору і прийняття рішення відносно того, яку пенсію він отримуватиме в майбутньому. Для цього запроваджується трирівнева страхова пенсійна система, де закладено основні демократичні принципи. А це означає, що держава, гарантуючи певний рівень матеріального забезпечення в старості, частково перекладає відповідальність за це і на кожного з нас, одночасно даючи нам і право вибору.

Трирівневі пенсійні системи сьогодні запроваджуються майже всіма країнами світу, що здійснюють реформування пенсійних систем. Так, наприклад, серед країн Західної та Східної Європи трирівнева пенсійна система запроваджена в Угорщині в 1998 р., у Польщі - у 1999 р., у Латвії - у 2001 році, в Естонії, Болгарії та Хорватії - у 2002 р., у Росії - у 2002 р. Казахстан у 1997-1998 роках здійснив найбільш радикальну пенсійну реформу.

Для відновлення належного рівня пенсійного забезпечення в Україні необхідним є впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення як додаткового елемента пенсійної системи (так званого другого рівня), з метою формування пенсійних накопичень та збільшення сукупного коефіцієнта заміщення як головного індикатора достатності пенсійних виплат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти формування та розвитку сучасної пенсійної системи висвітлюються такими українськими ученими як І.Динь, Б.Зайчук, Б.Надточий, А.Нечай, В. Оверчук, В.Яценко. Однак впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення тільки планується, тому питання управління цим процесом поки що не систематизовані і розроблені не в повному обсязі.

Мета статті – дослідження особливостей та механізмів державного управління впровадженням обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення в умовах кризи чинної моделі пенсійного забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останні події новітньої епохи, активна громадянська позиція більшості українського народу привели до того, що Україна отримала унікальний історичний шанс поставити владу на службу кожному громадянину, збудувати справедливу і заможну європейську державу, яку шанують і цінують її власні громадяни, і до якої з повагою ставляться у світі.

Світоглядний конфлікт між суспільством та владою, між інтересами громадян і реальними діями владних фінансово-політичних груп набув антагоністичних форм. Закритість інститутів влади від громадського контролю, корпоративність у прийнятті нею рішень породили в людей недовіру до влади. Офіційно декларованe зростання валового внутрішнього продукту не супроводжувалося адекватним зростанням реальних доходів громадян. Внаслідок непродуманої урядової політики в соціальній сфері, вперше за останні роки, Україна вступила у новий фінансовий рік із загрозливим дефіцитом бюджету Пенсійного фонду.

Стратегічна мета нового Уряду – досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини, суспільства та держави. Необхідно докорінно змінити філософію влади, що склалася впродовж останніх років. Відтепер влада повинна служити людині, а не люди працюватимуть в інтересах можновладців. Соціально-економічні орієнтири нового Уряду – щорічне зростання реальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат.

Головною метою удосконалення системи соціального захисту населення є розв’язання проблеми бідності, підвищення якості соціальних послуг для наближення їх до європейського рівня та розширення кола надавачів таких послуг. Перевагу повинні мати соціально незахищені громадяни похилого віку, малозабезпечені сім’ї, інваліди та сім’ї з дітьми.

У демократичному суспільстві з ринковою економікою державна влада не повинна брати на себе вирішення матеріальних проблем своїх громадян, їх пенсійні питання, а зобов’язана створювати умови, за яких люди зможуть самостійно, відповідно до своїх можливостей та бажань, їх розв’язувати.

Система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів.

Перший рівень - солідарна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування (далі - солідарна система), що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду.

Другий рівень - накопичувальна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування (далі - накопичувальна система пенсійного страхування), що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді, або у відповідних недержавних пенсійних фондах - суб’єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення

та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених Законом.

Третій рівень - система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення.

На даний час одним із найважливіших пріоритетів економічної політики держави є розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні. Зазначене обумовлено наступним.

На 01 січня 2018 р. в Україні налічувалося 11,7 млн пенсіонерів (27,8% загальної чисельності населення), серед яких 2,6 млн – особи з інвалідністю, понад 1 млн. – перебувають у складних життєвих обставинах, 0,8 млн. – ліквідатори та потерпілі від Чорнобильської катастрофи, 0,6 млн. – ветерани війни [1].

Чисельність осіб віком 60 років і старше становила 9,7 млн осіб, або 22,9% загальної чисельності населення. На 100 осіб віком 60 років і старше припадало 79 дітей віком до 18 років і 257 осіб віком 18–59 років [2].

За даними ООН, Україна входить в топ-15 країн світу з найшвидшими темпами скорочення населення. Причому у найближчі десятиріччя скорочення населення відбуватиметься майже винятково за рахунок населення працездатного віку. За умови збереження поточних показників народжуваності, смертності та міграцій, ООН прогнозує зменшення чисельності населення України до 2050 р. на 28%, водночас частка осіб віком 60 років і старше зросте до 32%. Середній варіант прогнозу передбачає поступове підвищення сумарного коефіцієнту народжуваності до 1,8 дитини на 1 жінку у 2050 р. і зростання очікуваної тривалості життя в середньому на 5 років; за таких умов населення скоротиться на 18%, а рівень старіння зросте до 34%. Співвідношення між чисельністю населення пенсійного і працездатного віку зросте майже вдвічі. Демографічні зміни в Україні загалом відповідають глобальним тенденціям, але відбуватимуться більш швидкими темпами порівняно з рештою країн світу [3].

Низький рівень народжуваності та збільшення тривалості життя матимуть істотні наслідки для публічних фінансів, особливо для пенсійної системи. За інших рівних умов, скорочення чисельності населення працездатного віку обумовить зменшення кількості платників єдиного соціально внеску. Водночас видатки на соціальний захист літніх людей, зокрема пенсійні видатки, зростатимуть разом із збільшенням частки людей похилого віку.

Система добровільного накопичувального пенсійного забезпечення представлена наступними показниками: станом на 30.06.2019 в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 62 недержавних

пенсійних фонди (далі – НПФ) та 22 адміністратори НПФ. Загальна кількість учасників НПФ становила 860,8 тис. осіб, з яких отримали/отримують пенсійні виплати 82,7 тис. осіб. Сума сплачених внесків становила 2,07 млрд грн; 90,5 % всіх внесків надійшли від роботодавців. Загальна вартість активів НПФ становила 2,89 млрд грн. Розмір пенсійних виплат за цей період становив 878,6 млн грн.

Цілком очевидно, що, за таких масштабів та рівня залучення осіб до добровільних пенсійних програм (7% від працюючого населення), система добровільного накопичувального пенсійного забезпечення не справляється з основною метою - суттєвого доповнення солідарної розподільчої системи на макроекономічному рівні та забезпечення гідного рівня життя після виходу на пенсію.

Для відновлення належного рівня пенсійного забезпечення в Україні необхідним є впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення як додаткового елемента пенсійної системи (так званого другого рівня), з метою формування пенсійних накопичень та збільшення сукупного коефіцієнта заміщення як головного індикатора достатності пенсійних виплат.

Функціонування системи загальнообов'язкового накопичувального забезпечення надасть можливість громадянам України отримувати після досягнення пенсійного віку додаткові пенсійні виплати за рахунок внесків до накопичувальної пенсійної системи. Протягом всього періоду накопичення буде здійснюватися інвестування внесків. Накопичення кожної особи підлягають обліку на індивідуальному накопичувальному пенсійному рахунку такої особи та можуть бути успадковані.

Запровадження системи загальнообов'язкового накопичувального забезпечення поступово приводитиме до підвищення рівня соціального захисту людей пенсійного віку, залучення потужного внутрішнього довгострокового інвестиційного ресурсу, що сприятиме збільшенню інвестицій в національну економіку.

27 грудня 2019р. група депутатів від політичної партії "Слуга народу" внесла до Верховної Ради проект закону №2683 про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення.[3] Законопроектом передбачається встановити обов'язкову участь у системі накопичувального пенсійного забезпечення всіх категорій працюючих осіб до досягнення ними пенсійного віку та залучення роботодавців до сплати пенсійних внесків на паритетних засадах Так, роботодавці сплачуватимуть 2% від розміру заробітної плати працівників, а учасники системи (працюючі особи) сплачуватимуть внески у розмірі 1 відсоток від заробітної плати (доходу). За бажанням працівника, розмір його самостійних внесків може бути збільшено. Роботодавець зобов'язаний пропорційно доповнювати внески працівника власними внесками в розмірі до 5% від суми заробітної плати такого працівника.

Законопроектом пропонується встановити, що кошти накопичувальної

системи є власністю учасників системи (осіб, з заробітної плати яких здійснюються відрахування) у розмірі, накопиченому на їх індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках, а у випадку смерті особи право власності на пенсійні заощадження переходять до її спадкоємців.

Законопроектом запропонована комбінована модель функціонування системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка передбачає акумулювання внесків у Пенсійному казначействі, залучення Центрального адміністратора для здешевлення та консолідації послуг з адміністрування персоніфікованих рахунків учасників Пенсійного казначейства, а також в недержавних пенсійних фондах, допущених до діяльності у другому рівні пенсійної системи шляхом авторизації.

Управління активами коштів Пенсійного казначейства буде здійснюватися компаніями з управління активами, допущеними до діяльності в другому рівні пенсійної системи шляхом авторизації.

Зберігання активів Пенсійного казначейства буде здійснюватися банками-зберігачами, допущеними до діяльності в другому рівні пенсійної системи шляхом авторизації.

Авторизація компаній з управління активами, зберігачів, недержавних пенсійних фондів, адміністраторів та страхових компаній буде здійснюватись шляхом включення їх до Реєстру авторизованих суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення за умови відповідності таких суб'єктів, встановленим законом вимогам.

Учасник системи повинен обрати пенсійний портфель (консервативний, збалансований, або динамічний) авторизованої компанії з управління активами Пенсійного казначейства, або авторизований недержавний пенсійний фонд.

При цьому свій вибір учасник системи здійснює в електронному кабінеті учасника системи на сайті Центрального адміністратора або подає заяву встановленого зразка до органів Центрального адміністратора.

При цьому внески учасників системи, які не визначились зі своїм вибором, підлягають автоматичному розподілу між пенсійними портфелями, управління активами яких здійснюється авторизованими компаніями з управління активами, з якими Радою Пенсійного казначейства укладені договори.

Учасник системи матиме право змінити пенсійний портфель, або обрати авторизований недержавний пенсійний фонд.

Законопроектом передбачено, що учасники системи будуть мати право на отримання за рахунок коштів системи накопичувального пенсійного забезпечення одноразових виплат, прискорених виплат, програмних виплат, довічних пенсій.

Також, Законопроектом передбачено внесення змін до низки законодавчих актів України з метою передбачення відповідальності за порушення законодавства у системі загальнообов'язкового накопичувального

забезпечення, узгодження норм Законопроекту з нормами чинного законодавства.

В кінцевому підсумку, основною метою Законопроекту є створення накопичувальної пенсійної системи, яка повинна бути:

- простою та зрозумілою для учасників системи, включаючи однакові умови доступу для всіх категорій осіб, які є учасниками системи;
- дешевою, включаючи заходи з консолідації певних функцій та обмеження максимальних розмірів витрат, що відшкодовуються за рахунок активів учасників;
- надійною, що передбачає встановлення принципів обережного інвестування та встановлення дієвих систем управління ризиками при проведенні операцій з пенсійними активами.

Реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових витрат із Державного бюджету України на створення та забезпечення функціонування Пенсійного казначейства [4].

В рамках реалізації проекту пропонується впровадити механізм комплексної системи персоніфікованого обліку учасників – громадян України та забезпечити ефективний контроль за напрямами інвестицій пенсійних коштів. З цією метою передбачається створення дворівневої вертикально орієнтованої моделі управління коштами учасників системи накопичувального пенсійного забезпечення. Централізоване адміністрування даних щодо пенсійних внесків, передбачене законопроектом, передбачає встановлення дієвих механізмів розподілу пенсійних коштів та надання громадянам доступу до інформації щодо стану заощаджень на міжрегіональному рівні та здешевлення супроводжуючих послуг внаслідок централізації послуг з адміністрування та вибору суб'єкта за встановленими жорсткими вартісними умовами щодо таких послуг.

Пенсійне казначейство призначене в першу чергу для осіб, яким з певних причин буде важко визначитись з вибором того чи іншого фінансового інституту (авторизованої компанії з управління активами або авторизованого недержавного пенсійного фонду) та який на конкурентних засадах залучає інших суб'єктів ринкової інфраструктури (компанії з управління активами та зберігачі) для забезпечення ефективного інвестування та захисту коштів учасників.

Пенсійне казначейство є юридичною особою публічного права, яка створюється Кабінетом Міністрів України та функціонує в організаційно-правовій формі установи, яка не має на меті отримання прибутку.

Кабінет Міністрів України передає Пенсійному казначейству грошові кошти та майно для забезпечення його створення та початку функціонування. Такі грошові кошти та майно не є коштами учасників системи.

Для забезпечення управління та здійснення контролю за поточною діяльністю Пенсійного казначейства утворюється Рада Пенсійного

казначейства. До складу Ради Пенсійного казначейства входять п’ять осіб, які призначаються шляхом обрання за результатами конкурсу.

Адміністративний офіс є виконавчим органом Ради Пенсійного казначейства, призначеним для організаційно-технічного забезпечення діяльності Пенсійного казначейства.

Джерелами формування бюджету Пенсійного казначейства є кошти учасників системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення в межах розміру, передбаченого законопроектом (не більше 0,1% від вартості активів учасників системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення) та кошти Державного бюджету в перші 2 роки з моменту створення Пенсійного казначейства.

Висновки. Упровадження обов’язкової накопичувальної системи та створення Пенсійного казначейства в Україні є нагальною потребою сьогодення, адже солідарна система є інституційно застарілою та економічно неефективною. З урахуванням демографічних тенденцій до постаріння населення України збереження солідарної системи призведе до значного навантаження на державний бюджет. Отже реформа пенсійної системи, окрім фінансово-економічного результату, має яскраво виражену соціальну спрямованість, оскільки йдеться про надання гідного матеріального забезпечення мільйонам пенсіонерів.

Літеатура:

1.Романенко Є.О. Місце та роль Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України в регулюванні діяльності недержавних пенсійних фондів // Економіка і регіон. Науковий вісник Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка. №1(2) 2004, с.163-166.

2.Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування. Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV.

3. Проект Закону про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення. №2683 від 27.12.2019. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67794

4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67794

References:

1.Romanenko, Ye.O. (2004). Mistse ta rol Derzhavnoi komisii z rehuliuvannia rynkiv finansovykh posluh Ukrainy v rehuliuvanni diialnosti nederzhavnykh pensiinykh fondiv [Place and role of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine in Regulation of Non-State Pension Funds Activity]. *Ekonomika i rehion. Naukovyi visnyk Poltavskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu imeni Yuriia Kondratiuka – Economy and Region. Scientific Bulletin of the Yuri Kondratyuk National Technical University,1(2),* 163-166 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy “Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia” : vid 9 lypnia 2003 roku, № 1058-IV [Law of Ukraine “On compulsory state pension insurance” from July 9, 2003, № 1058-IV]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15 [in Ukrainian].

3. Proekt Zakonu “Pro zahalnooboviazkove nakopychuvalne pensiine zabezpechennia” : vid 27.12.2019, № 2683 [Draft Law “On Compulsory Cumulative Pension Provision” from December 27, 2019, № 2683]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67794 [in Ukrainian].

4. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro zahalnooboviazkove nakopychuvalne pensiine zabezpechennia» [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine On Compulsory Compulsory Retirement Pension]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67794&pf35401=516389 [in Ukrainian].

УДК 35.071-043.8/.9:342.22.6(367)

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-310-326

Сенишин Надія Василівна, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу, 76010, м.Івано-Франківсь, вул.Короля Данила, 13, тел.: +38 050-1001190, email: senyshyn.nadiya@gmail.com, https//orcid.org/0000-0003-4503-6974

ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧАСІВ КОЗАЦЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація: стаття присвячена розгляду форм територіальної організації влади публічної влади на українських теренах в часи зародження, поставання та занепаду державного утворення Війська Запорізького – славетного етапу нашої історії, що заклав двохсотлітні змагання українського народу за створення власної незалежної держави. Обґрунтовано, що розвиток ідеї українського державотворення часів козаччини відбувався протягом ста років у три етапи: 1) рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2) самостійної монархічної держави; 3) парламентсько-гетьманської республіки. На першому етапі домінувала ідея виокремлення у складі Речі Посполитої окремого суб'єкта – Руської/Української держави, яка поставала б на теренах Брацлавського, Волинського, Київського, Подільського і Чернігівського воєводств зі статусом, який мало в польській державі Велике князівство Литовське. Другий етап настає з розгортання національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького, коли в умовах після Вестфальського миру 1648 року міжнародний світ визнавав єдиним носієм державного суверенітету лише монархів. Відтак для визнання й закріплення в світі новостворена українська держава мала бути монархією. Третій етап обумовлюється початком промислової революції в Європі, появою соціального класу буржуазії та стрімким поширенням ідей парламентаризму, що одним з перших зрозумів Пилип Орлик, який у 1710 році видав конституційний акт "Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорозького", в якому закладалась модель парламентсько-гетьманської республіки.

Охарактеризовано дві моделі територіальної організації влади часів Козаччини: на етапі формування Запорізької Січі та на етапі переможної національно-визвольної війни 1648–1659 рр. Зроблено висновок, що військово-адміністративна модель територіальної організації публічної влади Козацької республіки виявилася доволі життєздатною, проіснувавши в тих надскладних геополітичних умовах понад 130 років. Однак така модель як прообраз

парламентсько-президентської республіки значно випередила свій історичний час.

Ключові слова: держава, Козацька держава, територіальна організація влади, публічне врядування.

Senyshyn Nadiia Vasulivna, Candidate of Public Administration and Management Department of the Institute of Humanitarian Training and Public Administration of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, 76010, Ivano-Frankivsk, 13, Danylo Korol St.,13, phone: +38 050-1001190, email: senyshyn.nadiya@gmail.com, https // orcid.org /: 0000-0003-4503- 6974

THE FORMS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY OF THE COSSACK STATE TIMES

Annotation: The article is devoted to the consideration of the forms of territorial organization of public authorities in the Ukrainian territories at the time of the birth, emergence and decline of the state formation of the Zaporizhzhya Army - the glorious stage of our history, which laid the two hundred-year-old competitions of the Ukrainian people for the creation of their own independent state. It is substantiated that the development of the idea of the Ukrainian state-making of the Cossack times took place over one hundred years in three stages: 1) an equal federal principality within the Commonwealth; 2) an independent monarchical state; 3) the parliamentary-hetman republic. The first stage was dominated by the idea of a separate entity within the Commonwealth of the Commonwealth - the Russian / Ukrainian state, which would appear in the territories of the Bratslav, Volyn, Kyiv, Podil, and Chernihiv provinces with the status of the Grand Duchy of Lithuania in the Polish state. The second stage comes from the unfolding of the national liberation war of the Ukrainian people under the leadership of Bohdan Khmelnytsky, when, in the aftermath of the Peace of Westphalia in 1648, the international world recognized only monarchs as the sole bearer of state sovereignty. Therefore, in order to be recognized and consolidated in the world, the newly created Ukrainian state had to be a monarchy. The third stage is due to the beginning of the Industrial Revolution in Europe, the emergence of the social class of the bourgeoisie and the rapid spread of ideas of parliamentarism, one of the first to understand Philip Orlyk, who in 1710 issued a constitutional act "Covenants and Constitutions of Rights and Freedoms of the Zaporozhian Army", in which Parliament -Hetman republic.

Two models of territorial organization of power of the Cossack times are characterized: at the stage of formation of Zaporizhzhya Sich and at the stage of victorious national liberation war of 1648-1659 gg. terms over 130 years. However, such a model as a prototype of the parliamentary-presidential republic has far outstripped its historical time.

Keywords state, Cossack state, territorial organization of power, public, public administration.

Постановка проблеми. В сучасній історіографії існую щонайменше дві принципово різні підходи до тлумачення витоків української Козацької держави та особливостей її територіальної організації. Так, відповідно до одного з них, звертається увага на те, що військово-територіальний принцип організації публічної влади є характерним для степових кочових народів, зокрема й тих самих татар, що завоювали у 1240 році Київ та на 250 років встановили на наших землях свої порядки. Так, В. Заблоцький вважає, що "порівняння територіального устрою Золотої Орди є ключем до розуміння витоків територіального устрою часів кінця існування Русі та становлення Московської держави, а також наступного утворення по-суті державного формування – Війська Запорозького" [1,с. 130].

Розвиваючи дану тезу йдуть ще далі Г. Носовський та А. Фоменко, які вважають, що в XIII – XVI ст. низов'я Дніпра було територією нащадків хазар, які входили до конгломерату монголо-татарської імперії [2]. Подніпрові хазари (козари) радо приймали у свої лави біженців від польського утиску українців, які асимілювалися настільки, що стали називатися козарами. Так називати себе представником іншого етносу з іншим ім'ям (не забуваймо, що при прийняття у козаки всіх новоприбулим давали нове ім'я) було вигідно вже з тієї причини, щоб унеможливити передбачене законами Речі Посполитої обов'язкове повернення біженців своїм панам. Згодом українців серед козарів стало так багато, що основною мовою стала українська, а ментально-культурно виробився певний сплав козарсько-українського типу. На підтвердження наводяться середньовічні мапи, в яких південь сучасної України називається Малою Тартарією – Petite Tartarie. А в середині Малої Тартарії відмічена область "Запорізькі козаки" – Cosaques Zaporiski.

З цього Г. Носовський та А. Фоменко роблять висновок, що запорізькі козаки були складовою частиною Малої Тартарії. Тобто Татарська Орда – це Козацька Орда" [2], ще й з урахуванням твердження авторів про те, що у татар слово "орда" означало "рада". Очевидно, – резюмує В. Заблоцький – що таке трактування одного з найбільш суперечливих періодів нашої історії, який припадає на період підпорядкування "Золотій Орді", набуває діаметрально-протилежного сенсу, якщо розглядати його з точки зору "Золотої Ради" [1, с. 131].

Певне підтвердження злиття козарів-хазарів з українцями в спільноту Запорізьких козаків знаходимо й у загальновідомій "Конституції Пилипа Орлика", текст якої містить окремо поняття "козацького народу" та "народу малоросійського". Цей Договір між Гетьманом та Військом Запорізьким проголошується " на вікопомну славу і пам'ятку Війська Запорізького і всього

народу малоросійського… а в продовженні зазначається про "стародавній хоробрий козацький народ, що раніше називався козарським" [3].

Варто зарадити, що дана точка зору не отримала широкої наукової підтримки й більшість науковців та істориків відстоюють думку про генетичний зв'язок запорізького полково-сотенного устрою з стародавнім дружинно-територіальним устроєм Київської Русі, та старостинським поділом, що існував у структурі Речі Посполитої, а саме: "відповідно Чигиринський полк постав на місці Чигиринського староства, Білоцерківський – на місці однойменного Білоцерківського і т.д." [4, с. 248]. Так, Ю. І. Лоза переконаний, що зазначений "період в історії адміністратино-територіального устрою на українських теренах пов'язаний із втратою власної державності та вимушеним засвоєнням сусідніх адміністративних моделей [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерелознавчий аналіз сучасного українського наукового дискурсу проблематики територіальної організації публічної влади Стародавньої Русі свідчить, що як в минулому, так і в сучасній Україні пізнанню історичних коренів етногенезу й державотворення нашого народу приділяється значна дослідницька увага широкого кола науковців і практиків. Зокрема, серед останніх публікацій з обраної проблематики можемо відзначити роботи таких науковців як О. Вінниченко [7], М. Горобець [4], В. Гоцуляк [17], А. Гурбик [9], Ф. Дворнік [8], В. Заблоцький [1], В. Заруба [6], В. Іванов [18], В. Кривошея [22], І. Куташев [16], Ю. Лоза [5], Н. Пак та Е. Костишин [14], М. Парахіна [19], Н. Савчук [21], М. Тараненко [11], І. Терлюк [20], Л. Худояр [23], А. Чабан [10], Д. Яворницький [24].

Відтак науковий інтерес має дослідження особливостей системи територіальної організації публічної влади на українських теренах в часи зародження, поставання та занепаду державного утворення Війська Запорізького, що й становить **мету даної** публікації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дійсно, у XIV ст. більшість українських земель опинилася у складі Великого князівства Литовського та Польщі (які з 1659 р. об'єдналися у Річ Посполиту). Литовські князі запозичили офіційну мову, письмо та правову культуру Київської Русі, а також залишили поділ українських земель на удільні князівства, де зберігався земський та військовий управлінський тип організації влади. Лише у XV ст. з приходом до влади Вітовта було ліквідовано князівства та запроваджено намісництва-воєводства з безпосереднім підпорядкуванням їх великокнязівській владі. Відтак у 1471 р. було створено Київське воєводство, у 1566 р. – Волинське, Брацлавське, Берестейське та Мінське, а після Поляновського миру з Росією, у 1636 р. Річ Посполита утворила Чернігівське воєводство [6, с. 11].

Як зазначає О. О. Вінниченко, адміністративно-територіальний поділ Речі Посполитої сформувався історично нерівномірно та був неуніфікований (у його основі – середньовічні князівства і землі, які згодом утворили

Королівство Польське й Велике Князівство Литовське або потрапили під їхню владу) і різнився в окремих регіонах: воєводства могли поділятися на землі й повіти або тільки на повіти, деякі землі мали статус воєводств. Існувала ієрархія воєводств і земель, яка проявлялася в порядку засідання їхніх представників у вальному сеймі, розгляді суд. справ у трибуналі, старшинстві урядів тощо [7]. Отже, на середину XVII ст. практично всі українські земля входили до складу Речі Посполитої з її громіздкою багатоступінною системою територіальної організації влади.

У річищі другого підходу далі усіх йде відомий американський історик Френсіс Дворнік, який спираючись на офіційний факт, що у 1578 році польським магнатом князем Д. Вишневецького було закладено фортецю на острові Хортиця та створено особливий полк з козаків, включених до реєстру, які перебували під началом старшого-гетьмана, призначуваного королем, саме Вишневецького як першого гетьмана називає "батьком" козаччини – спільноти з республіканським устроєм та загальною власністю всіх її членів[8, с. 413]. Проте більшість українських і російських істориків спираючись на літописи та документи тих часів, спростовують безпосередній зв’язок хортицького замку із Запорізькою Січчю як і власне запорізьких козаків як етносоціальне середовище, що вийшло з реєстрових вояків польської корони. Адже задовго до закладення фортеці на Хортиці, за джерельним аналізом А. О. Гурбика, – ще "протягом першої половини XVI ст. промислово-військові козацькі корпорації: товариства, ватаги й загони на Низу – поступово витіснили татарські кочовища з правого на лівий берег Дніпра й освоїли Запорожжя, перейшовши від сезонних промислів до постійного проживання в невеликих протосічах та городця, де і взимку залишалися певні козацькі залоги, керовані досвідченими старшинами … змушені були закріпитися на Запорожжі й вирішувати проблеми власної організації самостійно, витворюючи відповідну обставинам та умовам владно-адміністративну систему" [9, с. 185].

Певною спробою примирити обидва наведених вище підходи, є позиція нашого співвітчизника А. Ю. Чабана, який посилаючись на дослідження істориків з української діаспори, визначає, що "українська держава часів Б. Хмельницького була синтезом ідей старої княжої держави – Київської Русі і нової козацької держави, яка ґрунтувалася на формах політичної організації Війська Запорозького. Збудована Хмельницьким Українська держава відродила великодержавний дух Київської імперії Рюриковичів, втілений в нових формах Гетьманської держави, зроблених з доброго й міцного козацького матеріалу на модерний європейський зразок" [19, с. 34].

Таким чином, вбираючи в собі найкращі та найбільш придатні для степових умов форми життєдіяльності козацьких товариств у своєму становленні територіальна організація публічної влади Запорозької Січі – Козацької держави пройшла, на думку М. Г. Тараненка, три основних етапи:

1. (кінець XV – перша половина XVI ст.) – зародковий, побутовий етап – створення козаками на Дикому полі примітивних оборонних споруд – «засік», «січей» для збереження отриманої під час промислів здобичі, зимівлі на Дикому полі та захисту від нападів ординців;

2. (середина XVI ст.) – поступове просування цих обороних осередків вниз по Дніпру, створення Дмитром Вишневецьким Хортицького замку за дніпровськими порогами, що став своєрідним праобразом легендарної Запорозької Січі;

3. (60-80 роки XVI ст.) – заснування низовими козаками справжньої військово-політичної «козацької твердині» на острові Томаківка, яка стала класичним зразком для створення наступних Запорозьких Січей [11, с. 113].

Слід візначити, що на особливості територіальної організації влади козаччини ключовий вплив мав ментально-культурний фактор козацтва, згідно з яким, за М. Грушевським – "народовладне ядро нації набуває раціональної парадигми, у межах якої народовладна державно-правова культура несумісна з жорсткою централізацією інститутів влади" [12, с. 118]. Таку точку зору поділяє й згадуваний вище М. Г. Тараненко: "феномен Запорозької Січі полягав також у тому, що саме тут вперше державотворча функція перейшла безпосередньо до представників простого народу… Структура суспільних (державних) інституцій Запорозької Січі була надзвичайно простою. Вищим, так би мовити законодавчим, органом влади була загальна козацька рада. Брати участь у ній мали право усі без винятку низові козаки. Інколи ради відбувалися і на представницькій основі, у вигляді депутацій від куренів, або ж виключно старшинські" [11, с. 115]. Водночас, як зазначають В. А. Смолій та В. С. Степанков, не варто аж занадто ідеалізувати так звану «демократичність» республіканської форми правління Запорозької Січі. Адже під цією "демократичністю" часто-густо ховалася класична охлократія, вкрай небезпечна для розбудови держави. Справді, демократичний принцип виборності на загальних («чорних») радах своїх старшин з часом розвинувся в ніким і нічим не обмежуване всевладдя (а відтак і свавілля) мас. Адже обране керівництво «християнської козацької республіки», по суті, було заручником доброї чи злої волі, хвилинного спалаху позитивних, або ж негативних емоцій і постійно відчувало загрозу втрати не лише посади, а й самого життя [13, с. 36].

Попри різні оцінки рівня та характеру інституту народовладдя, дослідники однодушно погоджуються з тим, що "українська козацька держава мала всі ознаки держави як такої: населення (народ), територія і найвища влада в межах цієї означеної території" [14, с. 139]. Зокрема, М. Ю. Брайчевський детально розкриває чинники, згідно з якими гетьман Б. Хмельницький мав усі потрібні для глави держави важелі: територію, звільнену збройною рукою від чужої окупації – й на цій землі близько 200 міст і містечок; населення, послушне йому, яке чекало на власного короля у власній державі, у власних

етнічних межах, цілком ворожих по відношенню до двох агресивних сусідів (поляків і москалів); військову силу; адміністрацію, базовану на ній; правда, тимчасову, саме тому й не цивільну, а військову, що була відгомоном османської військово-адміністративної системи, а не була європейською нормою, бо раду генеральної військової старшини, Генеральну військову канцелярію не можна було вважати цивільним урядом; фіскальну систему, може, й не бездоганну, але дійову, навіть із задумом карбувати власні гроші; юридичні права (хоча й більше звичаєвого типу); аристократичне (шляхетське) походження гетьмана, який думав, мріяв про свою спадкову династію, а у разі виборної псевдореспубліканської монархії (так званої козацької республіки) Богдан Хмельницький також мав забезпечене місце володаря; дипломатичне і політичне визнання інших держав; міг розраховувати на церковне благословення тощо [15, с. 57].

Чи було у козаків прагнення розбудови власної держави? Всі історичні джерела стверджують, що так. Візьмемо на себе сміливість стверджувати, що розвиток ідеї українського державотворення часів козаччини відбувався протягом ста років у три етапи: 1) рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2) самостійної монархічної держави; 3) парламентсько-гетьманської республіки.

Перший етап датуємо 1596 роком, коли польський мислитель-гуманіст римо-католицький священник Й. Верещинський (який вважається автором впровадження до політичного словника поняття «український народ» та наповнення його етнополітичним змістом) у трактаті "Війську Запорізькому пресвітлий виказ" виступив з проектом утворення на території України князівств і козацьких територіальних полків. Фактично, у цій пам'ятці йдеться про автономне козацьке самоуправління, федеративний союз України з Польщею та Литвою. Автор чітко окреслює навіть територію козацьких володінь. За проектом Й. Верещинського, козацькі полки мали стати своєрідним лицарським орденом на зразок Мальтійського та охоплювати Лівобережжя, Київщину, Полісся, Білорусь зі столицею в Києві [16, с. 424–425]. Поширену серед української козацької старшини ідею виокремлення на теренах Брацлавського, Волинського, Київського, Подільського і Чернігівського воєводств Речі Посполитої окремого суб'єкта – Руської/Української держави, яка поставала б зі статусом, який мало в польській державі Велике князівство Литовське, засвідчує й В. М. Гоцуляк [17, с. 131].

Другий етап настає з розгортання національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького, який чітко розумів міжнародну ситуацію після Вестфальського миру 1648 року, яким було закріплено новий світовий порядок, зокрема визначено, що єдиним носієм державного суверенітету визнаються лише монархи.

Відтак для визнання й закріплення в світі новостворена українська держава мала бути монархією. Найбільш виразно свою державницьку програму Гетьман Війська Запорізького Богдан Хмельницький виклав польським комісарам на переговорах наприпочатку 1649 року: "Хоч я людина й невідома і незначна, але Бог дав мені стати єдиновладцем і самодержцем руським. Мені вдалося осягти того, про що я й не думав. А що я задумав, те будете бачити потім. Я вирву із лядської неволі народ руський. Воювати за кордон не піду, шаблі на татар і турків не здійму, – вистачить з нас і України, Поділля та Волині, досить тепер у мене користі і достатку в моїй землі, в моїм князівстві: по Львів, Холм і Галич. Ставши на Віслі, я скажу і тим ляхам: сидіть та мовчіть ляхи. Туди ж загоню дуків та князів, а коли і за Вислою стануть брикатися, я й там їх знайду! Тут на У країні не залишиться у мене й сліду ні від князів, ні від шляхти їхньої. А хто захоче з нами хліб-сіль їсти, той має слухатися Військо Запорозьке і на короля не повставати! Мені вільно тут розпоряджатися: Київ мій – я воєвода київський, його дав мені Бог!" [12, с. 147].

Третій етап обумовлюється початком промислової революції в Європі, появою соціального класу буржуазії та стрімким поширенням ідей парламентаризму. Одним з перших переваги парламентських форм державотворення зрозумів Гетьман Війська запорізького Пилип Орлик, який у 1710 році видав конституційний акт "Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорозького", в якому закладалась модель парламентсько-гетьманської республіки. Зокрема, передбачалось розмежування законодавчої, урядової та судової влади, запровадження механізмів стримувань і противаг, унормування представництва генеральних рад та скликання їх на засадах загального виборчого права, проголошувались широкі права й вольності всіх станів у відновленій у майбутньому Козацькій республіці. За формою то був козацький суспільний договір між новообраним гетьманом Пилипом Орликом, який присягнув на "незмінне виконання цих пактів і конституцій" та старшиною, полковниками, а також Військом Запорозьким [18, с. 136].

На жаль, жоден з цих проектів так і не був зреалізований, поступове поглинання України Московії після Переяславських угод 1654 р. хоча й викликало активний спротив українців, більше як сторічну "безперервну боротьбу між козацьким самоврядуванням й прагненням Московського царства запровадити на українських землях російське воєводське управління" [19, с. 9], проте не мало бажаного результату. Як зазначає І. Я. Терлюк, це стало наслідком низки принципових вад україно-російської угоди 1654 р., зокрема нечіткого в юридичному плані формули про "перехід гетьмана і Війська запорізького під руку московського царя", низки інших положень, які сприяли царському уряду Росії в її використанні як юридичної підстави для наступу на права і вольності української держави та її народу. Це безпосередньо позначилося на змісті "гетьманських статей", які виявили стійку тенденцію до обмеження суверенітету гетьманської України... В результаті козацький

Гетьманат спершу розпався на два ворогуючі між собою політичні утворення з проросійською та пропольською орієнтаціями козацької старшини, а Україна зникла як суверенний суб'єкт міжнародних відносин [20, с. 51, 54].

Далі перейдемо до власне характеристики державного устрою та системи територіальної організації публічної влади Козацької держави. Маємо погодитися з Н. О. Савчук в тому, що "ця держава історично постала як специфічне соціальне утворення, що поєднувало в собі риси військової спільноти, політичного і соціального інституту. Українська держава була складним феноменом станової військової диктатури, в якій новими адміністраторами стають військові командири, якими були полковники і сотники козацьких загонів. Своїм республіканським устроєм вона відрізнялась від сусідніх держав Східної та Південно-Східної Європи, у яких переважала монархічна форма правління" [21, с. 30].

Територіальна організація публічної влади в Козацькій державі розбудовувалася виключно за військово-адміністративним полковим принципом, тому в залежності від постійної плинності кількості полків не була усталеною, а динамічно змінювалася. Зокрема, як зазначає Ю. І. Лоза, станом на кінець XVI ст. Запорізька Січ у військовому плані поділялась на 7 куренів, які діяли на території самої Січі включно до моменту її знищення рос. військами 1775 р., а в територіальному – на 5–10 паланок [5].

В цей історичний період вищим органом публічної влади Запорізької Січі була козацька рада, яка приймала рішення за усіма найважливішими питаннями життєдіяльності січового товариства, зокрема й обрання Кошу й кошового отамана. Як зазначає М. Г. Тараненко, саме Кошу в особі кошового отамана належала вища виконавча влада на Запорозькій Січі. Кошовий отаман, як перша посадова особа, був наділений вищою військовою, адміністративною, судовою і духовною владою. Він отримував надзвичайні повноваження під час воєнних дій, проте ніколи не був необмеженим диктатором. Владу кошового отамана суттєво обмежували три обставини: 1) щорічний звіт про свою діяльність на загальній військовій раді; 2) право козаків в любий час зібрати раду і зажадати дострокового звіту отамана; 3) річний строк перебування на посаді [11, с. 114].

Таким чином систему територіальної організації влади Запорізької Січі кінця XVI століття схематично можна зобразити у вигляді наступної моделі (Див. Рис. 1).

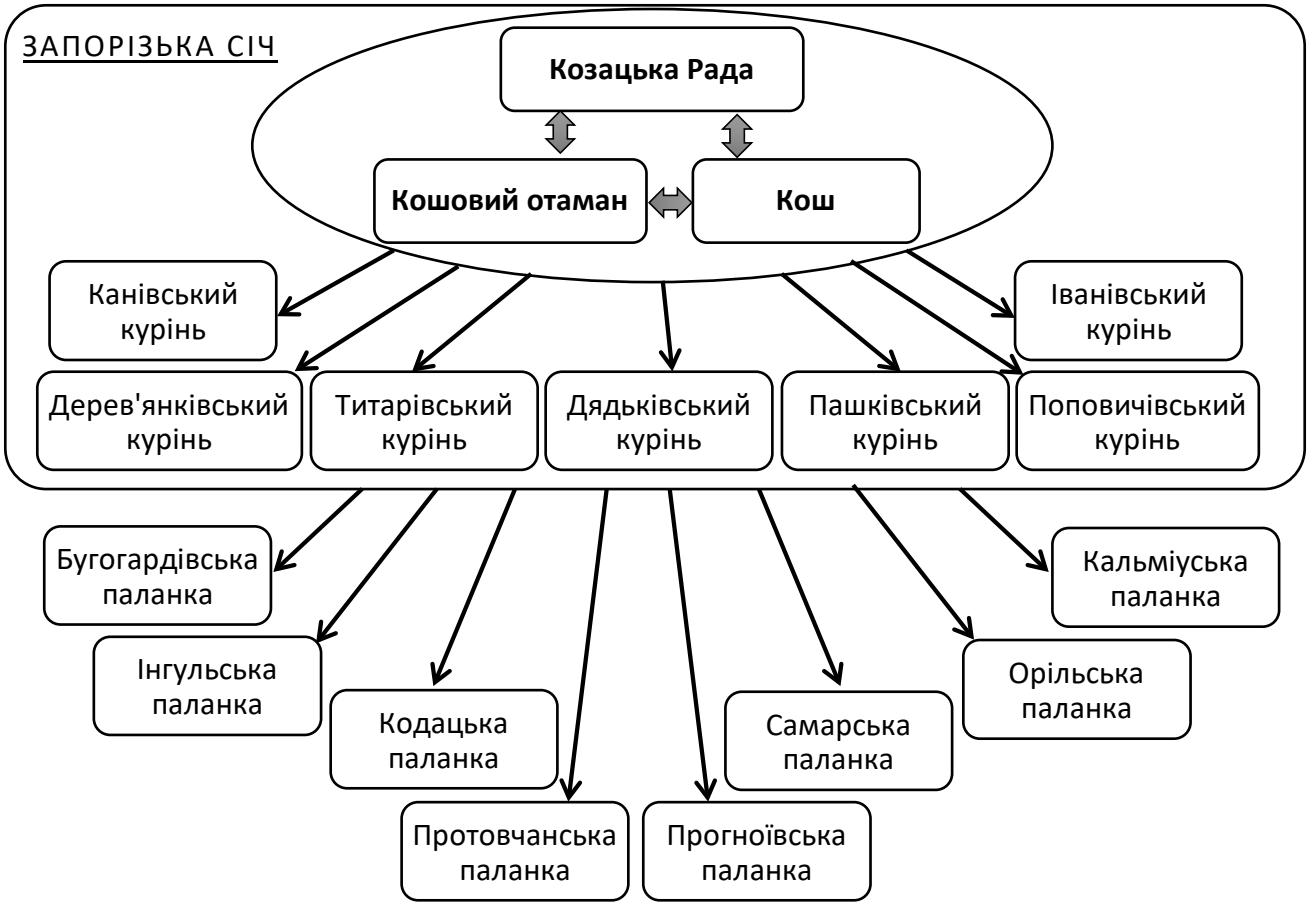
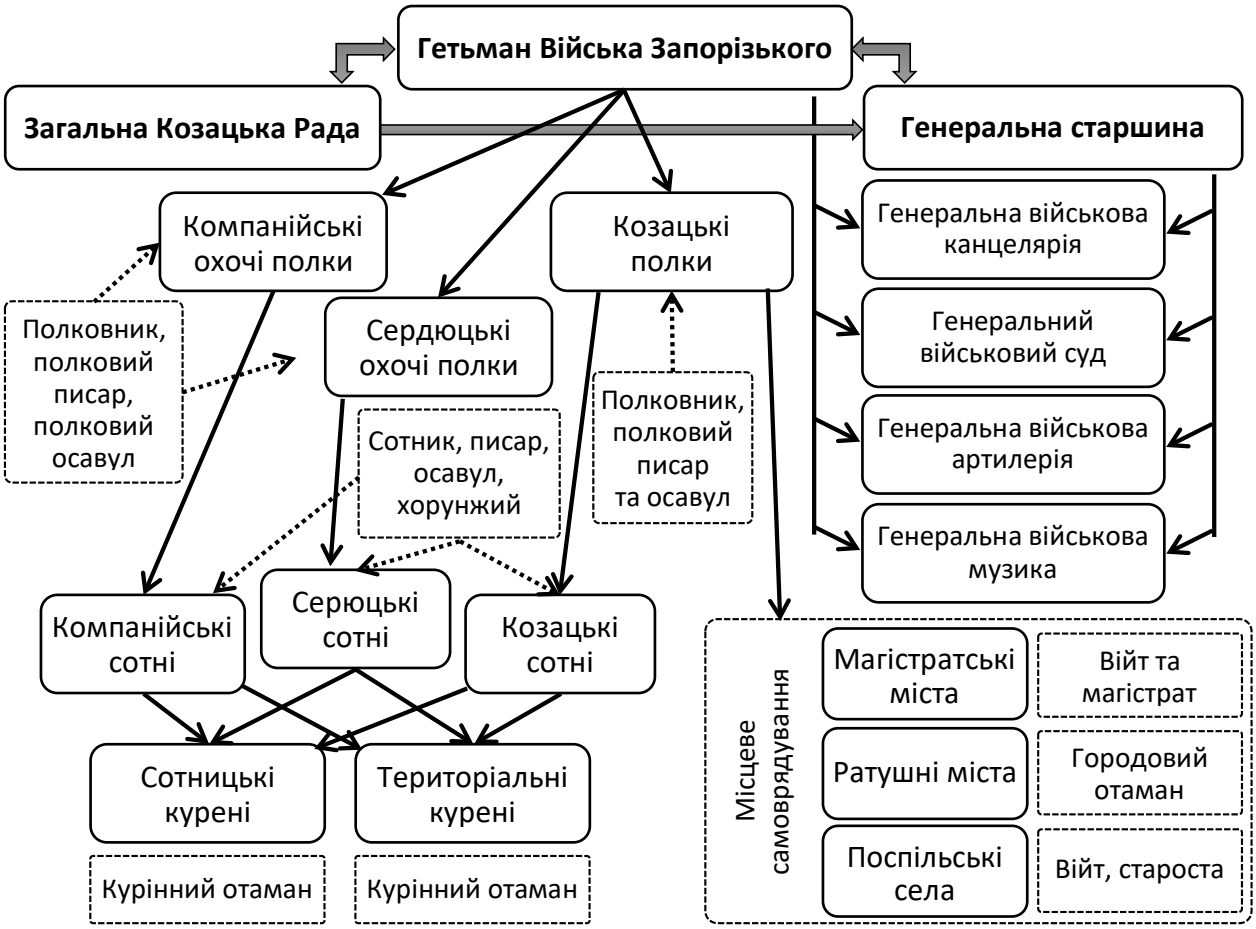


Рис. 1. Територіальна організація публічної влади Запорізької Січі

На середину XVII століття перед початком національно-визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького територія України була поділена між шістьма козацькими полками: чотири сформувалися навколо старовинних оборонних замків – Білої Церкви, Канева, Корсуня, Черкас, ще два – навколо відносно молодих осад Переяслава та Чигирина [6, с. 15]. У 1648 році було сформовано одразу 10 нових полків – Київський, Миргородський, Полтавський, Прилуцький, Кропивненський, Ніжинський, Брацлавський, Кальницький, Уманський та Чернігівський. За своєю територію та кількістю козаків і посполитого населення, що мешкало на ній, полки були неоднорідними. Старі полки – Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський та Білоцерківський – займали простір у 2-3 тис. кв. км. Полки, що постали в роки революції, були значно більшими. Так, наприклад, Київський полк займав площу 20 тис. кв. км, а Ніжинський – аж понад 30 тис. кв. км. [4, с. 249].

Систему територіальної організації публічної влади козацької держави Війська Запорізького другої половини XVII століття схематично можна зобразити у вигляді наступної моделі (Див. Рис. 2).



Як зазначає В. Кривошея, полки були козацькими і охочими, останні поділялися на компанійські і сердюцькі. Кожен полк складався з сотень, які, відповідно, розподілялися на територіальні курені, крім того зберігались і курені сотницькі, тобто особисті курені сотника. Усю владу на місцях тримали полковники, які були повними і наказними. На початковому етапі вони обиралися на загальнополковій раді, потім — на старшинській, пізніше — призначалися (гетьманом, царем, Сенатом) [22, с. 369].

На рисунку 2 вищі органи державного управління Козацької держави представлені трьома інститутами: Загальною Козацькою Радою, Гетьманом та Генеральною старшиною. Загальна Козацька Рада відігравала роль найвищої державної інстанції, оскільки саме вона безпосередньо обирала Гетьмана Війська Запорізького. До основних повноважень загальної козацької ради входили: спільне обговорення всіх визначення основних принципів побудови військового устрою, обрання керівництва, обговорення і вирішення питань війни і миру, прийняття рішення про участь у військових походах, визначення

своєї позиції під час переговорів з представниками інших країн, розподіл земельних угідь, що знаходилися в межах "вольностей" Війська Запорозького [11, с. 116].

Як зазначає Л. В. Худояр, в часи Гетьманщини не було чіткого розмежування законодавчої, виконавчої (адміністративної) та судової влади. Гетьманські уряди були наділені як законодавчими, так і адміністративними та судовими повноваженнями [23, с. 252–253].

Якщо функції законодавчої влади фактично поділялися між всіма трьома вищеозначеними центральними інституціями публічної влади Гетьманщини, то виконавча влада належала Гетьману та Генеральній старшині, яка частково була виборною, частково – призначалася Гетьманом. Гетьман разом з Генеральною старшиною керував такими найвищими фактично урядовими структурами як Генеральна військова канцелярія, Генеральний військовий суд, Генеральна військова артилерія та Генеральна військова музика. Генеральну військову канцелярію очолював Генеральний військовий писар, який вів все діловодство, міжнародну переписку та міжнародні відносини й був фактично другою за рівнем впливовості після Гетьмана людиною. Не випадково ці писарі час від часу ставали Гетьманами, згадаймо хоча б Івана Виговського, Генерального військового писаря при Богдані Хмельницькому.

Важливою фігурою за своїм функціональним призначенням та авторитетом в козацькому середовищі був військовий суддя, до обов'язків якого входив розгляд адміністративно-судових справ. Д. Яворницький так характеризував повноваження та практику тогочасного судочинства: "Суддя був охоронцем тих звичаїв предків та військових порядків, на яких тримався весь устрій козацького життя; у своїх рішеннях він керувався не писаним законом, якого зовсім не існувало у запорозьких козаків, а переказами або традиціями, привнесеними із України в Запорожжя, які передавалися із уст в уста і були освячені багатьма віками" [24, с. 17].

На полковому та сотенному рівні фактично дублювалась модель адміністративного управління: на чолі з максимальними повноваженнями стояв полковник (сотник), який спирався на полкову (сотенну) старшину – писаря, осавулів, підосавулів, хорунжих.

Низовим владно-адміністративним рівнем був рівень курінної старшини. Курені в Запорозькій Січі становили основоположну адміністративно-військову одиницю, яка була і самоврядним осередком, і окремим військовим підрозділом із своїми, часом своєрідними, звичаями й традиціями. Курінні отамани, яких козацьким звичаєм переобирали щороку на зібраннях, були лише першими серед рівних курінної громади, … відали усіма курінними припасами та арсеналом зброї, складали письмовий реєстр козаків свого куреня, видаючи останнім за потреби атестати/свідоцтва [9, с. 198].

Попри загальний військово-адміністративний територіальний поділ Гетьманщини на теренах України продовжували існувати не охоплені

безпосереднім козацьким управлінням міста та сільські поселення. Ще за панування Польщі низка українських міст і містечок отримала магдебурзьке право, яке продовжувало свою дію й за часів Козацької республіки. Такі міста в загальній юрисдикції підпорядковувалися територіальним козацьким полкам, проте внутрішньо зберігали структуру та особливості давнього міського самоврядування: вони зберігали право власності на землю, володіли податковим та судовим імунітетом, мали власні виконавчі органи (війт та магістрат), могли встановлювати власні податки, ремісничі та торговельні регламентації й пільги тощо.

Як зазначає В. М. Горобець, управління малих містечок, населення яких не володіло правами магдебургії, зосереджувалось у ратуші, на чолі якої стояв городовий отаман. Ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади в краю. Населення сільських поселень зазвичай складалося з двох соціальних груп, які формували дві громади – козацьку (якщо в цьому селі існував козацький курінь) і поспільську. На чолі першої стояв курінний отаман. Другу очолював виборний війт, якщо село належало до категорії так званих вільних військових поселень. У тому ж разі, коли в селі мешкали залежні, підданські селяни, громаду очолював староста, якого призначав державець (власник) цього села. Реалізовувати делеговані громадою чи власникам села владні функції війтам і старостам допомагали так звані осавульці та десятники. На них покладались обов’язки поліційної служби, організації комунікаційної сфери тощо [4, с. 271].

Висновки. Окреслена вище військово-адміністративна модель територіальної організації публічної влади Козацької республіки виявилася доволі життєздатною, проіснувавши в тих надскладних геополітичних умовах понад 130 років. Однак така модель як прообраз парламентсько-президентської республіки значно випередила свій історичний час й тому не могла знайти своє місце у новоствореній Вестфальській системі 1648 року, відповідно до якої суверенність належала не народам, а правителям з числа визнаних царських та князівських династій і відповідно до Вестфальського миру всі державці Європи зобов’язалися спільно протистояти будь-яким спробам в будь-яких країнах приходу до влади інших, некоронованих осіб. Саме тому Богдана Хмельницького європейські самодержці ніколи б не визнали за повноправного монарха України. Й саме тому Хмельницькому довелося обирати, під чий протекторат віддавати завойовану козацькою кров’ю Україну. В цьому одностайності серед козацької старшини не було – існували прихильники Швеції, Османської імперії, проте вибір Московії був обумовлений єдине релігійним фактором – тільки московіти були православною державою, що для Війська запорізького як Війська православного, лицарів православної віри стало врешті-решт визначальним.

Проте "єдиновірними" і "братерськими" відносини з Москвою так і не стали. Царат проводив послідовну жорстку політику згортання козацьких

вольностей та поступового перетворення України на периферійну російську провінцію. У 1708 р. за царювання Петра І відбувся поділ держави на губернії, дві з яких (Київська та Азовська) частково включали й українські землі, щоправда, з першоначальним збереженням на Лівобережжі полково-сотенного устрою. Так в Україні почали створюватися органи державного управління Російської імперії, що діяли паралельно з українськими фактично до остаточної ліквідації козацького територіального устрою (у 1765 р. було ліквідовано слобожанські полки й утворена Слобідсько-Українська губернія, а в 1782 р. було скасовано й останні 9 лівобережних полків) [5].

Так закінчився славетний етап нашої історії, що заклав двохсотлітні змагання українського народу за створення власної незалежної держави, та значення козаччини є настільки великим, що й зараз основними рядками українського гімну є слова: "І покажем, що ми, браття, козацького роду!"

Література:

1. Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія. Луганськ : ДЗ "ЛНУ ім. Т. Шевченка", 2013. 323 с.
2. Носовский Г. В., Фоменко А. Т. Империя. Славянское завоевание мира. Том 5, книга 1. URL : http://chronologia.org/seven5_1/imperia0107.html
3. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. URL : http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html
4. Горобець В. М. Система управління в Українській козацькій державі. Історія державної служби в Україні : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр,2009. Т. 1. С. 209–271.
5. Лоза Ю. І. Україна, держава: формування території та історія адміністративно-територіального устрою. Енциклопедія історії України: Україна—Українці. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. 608 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=1. 2. 2
6. Заруба В. М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. Дніпропетровськ: "Ліра ЛТД", 2007. 380 с.
7. Вінниченко О. О. Річ Посполита. Енциклопедія історії України: Україна—Українці. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Rich_Pospolyta
8. Дворнік Ф. Слов'яни в Європейській історії та цивілізації. [пер. з англ. В. Верлока, В. Кіку, Д. Матіяш]. Київ : Дух і Літера, 2000. 528 с.
9. Гурбик А. О. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі (XVI–XVIII ст.). Історія державної служби в Україні : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр,2009. Т. 1. С. 173–202.
10. Чабан А. Ю. Українська козацька держава у дослідженнях істориків української діаспори. *Вісник Черкаського університету. Серія : Історичні науки*. 2019. № 1. С. 32-37.
11. Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави. *Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право*. 2013. № 3. С. 112-122.

12. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн.; голова ред. кол. П. С. Сохань ; НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Т. 8 : Роки 1626-1650. Київ : Наук. думка, 1995. 856 с.

13. Смолій В. А., Степанков В. С. Українська державна ідея XVII-XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. Київ : Альтернативи, 1997. 368 с.

14. Пак Н. Т., Костишин Е. І. Фінансова система України часів козацької держави (1648-1657). *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 28(1). С. 133-140.

15. Брайчевський М. Ю. Вибрані твори: Іст.-археогр. студії, публіцистика / Ред. Л. Винар; Укр. вільна акад. наук у США, Іст. секція та ін. Київ: Вид. дім КМ Академія; Нью-Йорк, 1999. 597 с.

16. Куташев І. Політична думка доби становлення Козацької держави. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2006. Вип. 30(2). С. 420-434.

17. Гоцуляк В. М. Українська державна ідея в політичній думці козацької доби. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія.* 2018. Вип. 21. С. 129-135.

18. Іванов В. М. Риси парламентаризму в козацькому державотворенні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 33-38.

19. Парахіна М. Б. Інститут російських воєвод у структурі Української козацької держави: політико–правові функції та практична діяльність (1654–1657 рр.). *Гілея: науковий вісник.* 2016. Вип. 113. С. 7-11.

20. Терлюк І. А. Особливості реалізації ідеї національної державності в козацькій Україні другої половини XVII ст. (геополітичний контекст). *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки.* 2017. Вип. 5. С. 50–55.

21. Савчук Н. О. До питання про державний устрій козацької України (середина – ІІ пол. XVII ст.). *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 3-4. С. 29–34.

22. Кривошея В. Еволюція владних інститутів Козацько-гетьманської держави. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2007. Вип. 36. С. 367-375.

23. Худояр Л. В. Акти державного управління козацької старшини в системі джерел права Гетьманщини XVII–XVIII ст. *Альманах права*. 2016. №. 7. С. 252-255.

24. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. Пер. з рос. І. Сварник. Львів : Світ, 1990 - 1992. У 3 т. Т. 1. 1990. 316 с.

References:

1. Zablotskiy, V. V. (2013), Vzayemodiya derzhavy ta mistsevoho samovryaduvannya Ukrayiny v istorychniy retrospektyvi [Interaction between the State and Local Self-Government of Ukraine in Historical Retrospect]: monograph, Luhans′k: LNU im. T. Shevchenka [in Ukrainian].

2. Nosovsky, G.V., Fomenko, A.T. Imperiya. Slavyanskoye zavoyevaniye mira [Empire. Slavic conquest of the world], T. 5, Book 1, Retrieved from http://chronologia.org/seven5_1/imperia0107.html [in Ukrainian].

3. Dohovory i postanovy prav i svobod viys′kovykh mizh Yasnovel′mozhnym Yoho Mylosti panom Pylypom Orlykom, novoobranym het′manom Viys′ka Zaporiz′koho, i mizh heneral′nymy osobamy, polkovnykamy i tym zhe Viys′kom Zaporiz′kym z povnoyu z·hodoyu z obokh storin [Treaties and resolutions of the rights and freedoms of the military between His Grace His Grace, Mr. Philip Orlik, the newly elected hetman of the Zaporizhia Army, and between the general persons, colonels and the same Zaporizhzhia Army with the full agreement of both parties], Retrieved from http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html [in Ukrainian].

4. Horobets′, V. M. (2009), (2009), Systema upravlinnya v Ukrayins′kiy kozats′kiy derzhavi. Istoriya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini [Management System in the Ukrainian Cossack State], *Istoriya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini – History of the Civil Service in Ukraine* : u 5 t. T. 1, [red. T. V. Motrenko, V. A. Smoliy]; Instytut istoriyi NAN Ukrayiny. Nika-Tsentr, Kyiv, Ukraine, pp. 209–271 [in Ukrainian].

5. Loza, Yu. I. (2018), krayina, derzhava: formuvannya terytoriyi ta istoriya administratyvno-terytorial′noho ustroyu [Ukraine, the State: Territory Formation and the History of the Administrative and Territorial System], *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny: Ukrayina—Ukrayintsi – Encyclopedia of Ukrainian History: Ukraine — Ukrainians*. Kn. 1 / Ed. V. A. Smoliy, NAN Ukrayiny. Instytut istoriyi Ukrayiny, Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

6. Zaruba, V. M. (2007), Administratyvno-terytorial′nyy ustriy ta administratsiya Viys′ka Zaporoz′koho u 1648-1782 rr. [Administrative and territorial structure and administration of Zaporizhzhya Troops in 1648-1782.], Dnipropetrovs′k: Lira LTD [in Ukrainian].

7. Vinnychenko, O. O. (2018), Rich Pospolyta [Rich Pospolita]. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny: Ukrayina—Ukrayintsi – Encyclopedia of Ukrainian History: Ukraine — Ukrainians* Kn. 1 / Ed. V. A. Smoliy, NAN Ukrayiny. Instytut istoriyi Ukrayiny. «Naukova dumka», Kyiv, Ukraine Retrieved from http://www.history.org.ua/?termin=Rich_Pospolyta [in Ukrainian].

8. Dvornik, F. (2000), Slov″yany v Yevropeys′kiy istoriyi ta tsyvilizatsiyi [Slavs in European History and Civilization], [trans. from English. V. Verlok, V. Kiku, D. Matias], Kyiv: Dukh i Litera [in Ukrainian].

9. Gurbyk, A. A. (2009), olityko-administratyvnyy ustriy Zaporoz′koyi Cichi (KHVI–KHVIII st.) [Political and administrative structure of Zaporizhzhya Sich (XVI-XVIII centuries)], *Istoriya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini – History of the Civil Service in Ukraine* : u 5 t. T. 1, [red. T. V. Motrenko, V. A. Smoliy]; Instytut istoriyi NAN Ukrayiny. Nika-Tsentr, Kyiv, Ukraine, pp. 173–202 [in Ukrainian].

10. Chaban, A. Yu. (2019), krayins′ka kozats′ka derzhava u doslidzhennyakh istorykiv ukrayins′koyi diaspory [Ukrainian Cossack State in the Studies of Historians of the Ukrainian Diaspora], *Visnyk Cherkas'koho universytetu. Seriya : Istorychni nauky – Bulletin of Cherkasy University. Series: Historical sciences*, vol. 1, pp. 32-37 [in Ukrainian].

11. Taranenko, M. G. (2013), Zaporoz′ka Sich – zarodok ukrayins′koyi kozats′koyi derzhavy [Zaporizhzhya Sich – embryo of the Ukrainian Cossack state], *Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu Ukrayiny "Kyyivs'kyy politekhnichnyy instytut". Politolohiya. Sotsiolohiya. Pravo – Bulletin of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute". Politology. Sociology. Right*, vol. 3, pp. 112-122 [in Ukrainian].

12. Hrushevskiy, M. S. (1995), Istoriya Ukrayiny-Rusy [History of Ukraine-Rus], in 11 volumes, 12 books. Volume 8: Years 1626-1650; Ed. P. S. Sohan; NAN Ukrayiny, Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

13. Smoliy, V. A., Stepankov, V. S. (1997), Ukrayins′ka derzhavna ideya XVII-XVIII stolit′: problemy formuvannya, evolyutsiyi, realizatsiyi [The Ukrainian State Idea of the XVII-XVIII Centuries: Problems of Formation, Evolution, Realization], Kyiv: Al′ternatyvy [in Ukrainian].

14. Pak, N. T., Kostyshyn, E. I. (2016), Finansova systema Ukrayiny chasiv kozats′koyi derzhavy (1648-1657) [The Financial System of Ukraine of the Cossack State (1648-1657)], *Ekonomichnyy visnyk universytetu – University Economic Bulletin*, vol. 28(1), pp. 133-140 [in Ukrainian].

15. Braichevsky, M. Y. (1999), Vybrani tvory: Istoryko-arkheohrafichni studiyi, publitsystyka [Selected Works: Historical and Archeographic Studies, Publications], Ed. L. Vinar; Ukrayins′ka vil′na akademiya nauk u USA, New York, Kyiv: Akademiya [in Ukrainian].

16. Kutashev, I. (2006), Politychna dumka doby stanovlennya Kozats′koyi derzhavy [Political thought in the era of the formation of the Cossack state], *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' im. I. F. Kurasa NAN Ukrayiny – cientific Notes of*

the Institute of Political and Ethnic Studies IF Kuras, NAS of Ukraine, vol. 30(2), pp. 420-434 [in Ukrainian].

17. Gotsulyak, V. M. (2018), Ukrayins′ka derzhavna ideya v politychniy dumtsi kozats′koyi doby [The Ukrainian State Idea in the Political Thought of the Cossack Age], *Visnyk Mariupol's'koho derzhavnoho universytetu. Seriya : Istoriya. Politolohiya – Bulletin of Mariupol State University. Series: History. Politology,* vol. 21, pp. 129-135 [in Ukrainian].

18. Ivanov, V. M. (2016), Rysy parlamentaryzmu v kozats′komu derzhavotvorenni [Features of Parliamentarism in Cossack State Formation*], Chasopys Kyyivs'koho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law.,* vol 3, pp. 33-38 [in Ukrainian].

19. Parakhina, M. B. (2016), Instytut rosiys′kykh voyevod u strukturi Ukrayins′koyi kozats′koyi derzhavy: polityko–pravovi funktsiyi ta praktychna diyal′nist′ (1654–1657 rr.) [Institute of Russian Voivodes in the Structure of the Ukrainian Cossack State: Political-Legal Functions and Practical Activities (1654-1657)], *Hileya: naukovyy visnyk – Gilea: a scientific bulletin,* vol. 113, pp. 7-11 [in Ukrainian].

20. Terluk, I. A. (2017), Osoblyvosti realizatsiyi ideyi natsional′noyi derzhavnosti v kozats′kiy Ukrayini druhoyi polovyny XVII st. (heopolitychnyy kontekst) [Features of realization of the idea of national statehood in Cossack Ukraine of the second half of XVII century. (geopolitical context)], *Visnyk L'vivs'koho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu. Yurydychni nauky – Bulletin of Lviv Trade and Economic University. Law,* vol. 5. pp. 50–55 [in Ukrainian].

21. Savchuk, N. O. (2003), Do pytannya pro derzhavnyy ustriy kozats′koyi Ukrayiny (seredyna – II pol. XVII st.) [On the question of the state structure of Cossack Ukraine (middle - II half XVII centuries)], *Visnyk Khmel'nyts'koho instytutu rehional'noho upravlinnya ta prava – Bulletin of Khmelnitsky Institute of Regional Management and Law,* vol. 3-4, pp. 29–34 [in Ukrainian].

22. Krivosheya, V. (2007), Evolyutsiya vladnykh instytutiv Kozats′ko-het′mans′koyi derzhavy [The Evolution of the Power Institutes of the Cossack-Hetman State], *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' im. I. F. Kurasa NAN Ukrayiny – cientific Notes of the Institute of Political and Ethnic Studies IF Kuras, NAS of Ukraine,* vol. 36, pp. 367-375 [in Ukrainian].

23. Khudoyar, L. V. (2016), kty derzhavnoho upravlinnya kozats′koyi starshyny v systemi dzherel prava Het′manshchyny KHVII–XVIII st. [Acts of the Cossack Elders' Public Administration in the System of Law Sources of the Hetmanate of the XVIII-XVIII centuries], *Al'manakh prava – Almanac of Law,* vol. 7, pp. 252-255.

24. Yavornytskiy, D. I. (1990), Istoriya zaporoz′kykh kozakiv [History of Zaporizhzhya Cossacks], Trans. from Rus. I. Svarnyk, In 3 volumes, Volume 1, Lviv: Svit [in Ukrainian].

УДК 351:321:[659.3+316.7]:005

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-327-339

Ситник Григорій Петрович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, Президент наукової установи ГО "Академія національної безпеки", професор кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 01033, Київ, вул. Володимирська, 60, к.326. тел.: (044)-239-31-23, e-mail: sgp1000@ukr.net, https://orcid.org/0000-0002-3083-5733

ІНФОРМАЦІЙНА КОМПОНЕНТА КРИТИЧНИХ (НАЗВИЧАЙНИХ) СИТУАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Показано, що загрози державній безпеці зумовлені різними факторами, для системної активізації яких існують ефективні методи, які передбачають використання інформаційних технологій, зокрема, так званих "кольорових" революцій. Вони мають за мету генерування критичних ситуацій, характерною особливістю яких є стрімке зростання напруженості між суб'єктами соціальних взаємодій, що призводить до трансформації потенційних небезпек державній безпеці у реальні. При цьому визначальними рисами та причинами таких ситуацій сьогодні є зростання ролі масових комунікацій та нових технологій їх генерування. Аналіз наукового доробку дозволив дійти висновку, що інформаційний компонент державної безпеки не існує поза межами соціальних взаємодій в процесі яких між їх учасниками здійснюється обмін інформацією. Їх вплив один на одного може бути як позитивний, так і негативний, оскільки основою взаємодії може бути як спільність, так і розбіжність інтересів та цілей її учасників, що породжує проблему ідентифікації небезпек державній безпеці. Встановлено, що традиційно система державної влади спиралася на економічні ресурси та організоване насильство, але сучасна її структура ґрунтується на інтелекті, тому інформація стала визначальним джерелом влади, а інформаційний простір атрибутом буття держав, через що принципово важливим є захищеність інформаційної компоненти державної безпеки. Тому який би соціальний клас не перебував при владі, володіння переважною часткою економічного багатства не гарантує йому державну владу, оскільки важливим чинником стабільного перебування при владі є стійкість соціального порядку, руйнація якого є основною небезпекою для держави, тому його підтримка є її головною функцією та обумовлює її право на використання силового компоненту влади. Доведено, що має місце зростання впливу на систему влади засобів масової інформації та комунікацій, які часто продукують потік

суперечливих образів, символів, фактів, тому чим більше інформації використовується системою управління, тим складнішим може стати отримання уявлення про те, що відбувається насправді. Водночас показано, що реальністю стали інформаційні війни з використанням новітніх інформаційних технологій основними цілями яких є заволодіння та утримання влади в усіх сферах життєдіяльності держави, а масова культура – ефективним механізмом формування ідентичності глобального споживача, через це в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість та прискорюється формування суспільств з розмитою національною ідентичністю, що є реальною загрозою розвитку національних держав.

Ключові слова: інформація, влада, державна безпека, критична ситуація, інформаційна війна, інформаційні технології, публічне управління.

Sytnyk Grygory Petrovych, Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor, Honored workerof Science and Technology of Ukraine, President of Scientific Institution of NGO “National Security Academy”, Professor at the Department of Public Administration, of the Faculty of Philosophy Taras Shevchenko National University of Kyiv, 01033, Kyiv, Volodymyrska st., 60, room 326, tel.: (044)-239-31-23, e-mail: sgp1000@ukr.net, https://orcid.org/0000-0002-3083-5733

THE INFORMATION COMPONENT OF CRITICAL (EMERGENCY) SITUATIONS IN THE CONTEXT OF STATE SECURITY

Abstract. It is shown that threats to state security are caused by various factors, for the systemic activation of which there are effective methods that involve the use of information technologies, in particular, the so-called "color" revolutions. Their goal is to generate critical situations, a characteristic feature of which is the rapid growth of tension between the subjects of social interactions, which leads to the transformation of potential dangers of state security into real ones. At the same time, the determining signs and causes of such situations today are the increasing role of mass communications and new technologies for their generation. An analysis of the scientific heritage allowed us to conclude that the information component of state security does not exist outside social interactions, during which information is exchanged between their participants. Their influence on each other can be both positive and negative, since the basis of interaction can be both community and the divergence of interests and goals of its participants, which creates the problem of identifying the dangers of state security. It has been established that the state power system has traditionally relied on economic resources and organized violence, but its modern structure is based on intelligence, therefore information has become the determining source of power, and the information space is an attribute of the existence of states, which is why the security of the information component of state

security is fundamentally important. Therefore, no matter what social class is in power, possession of a predominant share of economic wealth does not guarantee it state power, since an important factor for a stable stay in power is the stability of the social order, the destruction of which is the main danger to the state, therefore its support is its main function and determines its right to use the power component of power. It is proved that there is a growing influence on the power system of the media and communication, which often produce a stream of conflicting images, symbols, facts, therefore, the more information the control system uses, the more difficult it can become to get an idea of what is actually happening . At the same time, it has been shown that information wars with the use of the latest information technologies have become a reality, the main goals of which are to seize and hold power in all spheres of the life of the state, and mass culture is an effective mechanism for creating the identity of global consumption, therefore, manipulation is growing in politics that disorientates the mass consciousness and accelerates the formation of societies with a blurred national identity, which is a real threat to the development of national states.

Keywords: information, power, state security, critical situation, information war, information technologies, public administration.

Постановка проблеми. Інформаційна складова взаємодії суб'єктів соціальних систем відображає їх ціннісні орієнтації, пріоритетні інтереси, мотиви їх поведінки в тих чи інших умовах їх буття (існування). Тому наявність засобів і способів, які дозволяють здійснювати цілеспрямований інформаційний вплив на соціальні об'єкти визначає можливості суспільства щодо вирішення соціальних конфліктів у процесі його еволюційного розвитку. Ефективність використання цих засобів і способів у кінцевому підсумку буде визначати й рівень державної безпеки. Водночас, соціальні проблеми завжди мають ту чи іншу інформаційну природу, оскільки циркуляція інформації в соціальних системах є базовою передумовою їх життєдіяльності та важливим джерелом влади. Відповідно, існують й досить ефективні інформаційні технології для системної активізація факторів, які є причинами дискримінації державної влади, її делегітимізації, обмеження державного суверенітету (підпорядкування зовнішньому впливу), порушення територіальної цілісності, руйнації конституційного ладу тощо. Можливість їх використання актуалізує важливість адекватної протидії загрозам державній безпеці, зокрема, розробки та реалізації заходів з підвищення стійкості держави до деструктивного інформаційного впливу у контексті загострення суспільно-політичних протиріч, що зумовлює системний аналіз тенденцій трансформації інформаційної компоненти критичних (надзвичайних) ситуацій у контексті забезпечення державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Традиційно основними джерелами влади, а відтак і чинниками забезпечення державної безпеки розглядались багатство (економічні ресурси) та організоване насильство (у

різних їх комбінаціях) [1;2]. Роль інформації (знань), як джерела влади була відносно другорядною. Проте в індустріальну епоху її роль починає зростати, на що одним з перших звернув увагу англійський філософ Ф.Бекон. В сучасному суспільстві, яке Е.Тоффлер – американський філософ та один із авторів концепції постіндустріального суспільства, пропонував називати "суперіндустріальним"[1], дослідження ролі та місця інформації у контексті засобів і способів, які дозволяють здійснювати цілеспрямований владний вплив на соціальні об'єкти, постійно перебуває в колі наукового дискурсу [3-10]. Аналіз наявних досліджень дозволяє дійти висновку, що сьогодні дієздатні та сильні держави мають значно більше шансів подолати можливі критичні (надзвичайні) ситуації, зумовлені політичними, економічними та іншими чинниками зберігши при цьому свій суверенітет, територіальну цілісність та національну ідентичність. У даному випадку йдеться передусім про інформаційний компонент владного впливу на соціальні об'єкти при вирішенні соціальних конфліктів у процесі розвитку держав. Водночас, наявні наукові дослідження, недостатньо розкривають сучасні тенденції трансформації інформаційної компоненти вказаних ситуацій у контексті забезпечення державної безпеки, оскільки вони акцентують увагу головним чином на захисті інформації (кібербезпеці) або інформаційних війнах.

Метою статті є розкриття тенденцій трансформації інформаційної компоненти критичних (надзвичайних) ситуацій у контексті забезпечення державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Згідно чинного законодавства під державною безпекою розуміється "захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво-важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру" [11]. Ці загрози зумовлені зовнішніми та внутрішніми факторами. Серед зовнішніх – наслідки глобалізації та інформаційної революції, які тісно пов'язані з міждержавним протиборством, зростанням транснаціональної злочинності, активізацією діяльності екстремістських організацій, інформаційними війнами та іншими чинниками. Значним є й спектр внутрішніх факторів: корупція у державних структурах; домінування "тіньових" груп "впливу"; некомпетентність політиків при прийнятті рішень з питань забезпечення державної безпеки та інші. Водночас існують ефективні методи активізації факторів, які є причинами загроз державній безпеці, які зазвичай передбачають використання інформаційних технологій, зокрема, так

[1] під ним він мав на увазі "складне та таке, що розвивається суспільство, засноване на самій передовій технології" (Тоффлер Э. Шок будущего: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. — М.: ООО "Издательство АСТ", 2002. — 557 с.)

званих “кольорових” революцій та мають своїм кінцевим наслідком генерування критичних (надзвичайних) ситуацій [4-6; 9;10].

Ті чи інші кризові ситуації є невід’ємним атрибутом соціальної системи та сприяють зміні якісно-кількісних характеристик її буття у руслі формування нової соціальної реальності. Вони розвиваються у часі та просторі, що дозволяє виокремити їх певні стадії, у тому числі ті, на яких можуть виникнути критичні (надзвичайні) ситуації для державної безпеки. Характерною особливістю останніх на відміну від кризових ситуацій, є те, що наслідки критичних (надзвичайних) ситуацій завжди негативні, а кризові ситуації, через амбівалентність їх властивостей, можуть мати як негативні так і позитивні наслідки. Крім того, в критичних (надзвичайних) ситуаціях стрімко зростає напруженість у відносинах між суб’єктами соціальних взаємодій, яка призводить до трансформації потенційних небезпек державній безпеці у реальні. При цьому визначальними рисами та причинами таких ситуацій сьогодні є зростання ролі масових комунікацій та нових технологій їх генерування, а відтак принципово важливою є акумуляція та системний аналіз інформації, мобілізація інтелектуального потенціалу політиків й управлінців як базової передумови напрацювання відповідних пропозицій і рекомендацій до управлінських рішень щодо забезпечення державної безпеки.

З іншого боку, в соціальних системах будь-яка інформація має об’єктивно-суб’єктивну природу. Її джерелом є пізнавальна діяльність людей та соціальних систем, тому інформаційний компонент державної безпеки, як явище не існує поза межами соціальних взаємодій в процесі яких між їх учасниками здійснюється обмін інформацією, а відтак і вплив один на одного, може бути як позитивний, так і негативний, оскільки основою цієї взаємодії може бути як спільність, так і розбіжність інтересів, цілей її учасників тощо. З огляду на це достовірність інформації не є її визначальною властивістю, а однією з вимог, що висуваються до неї з боку суб’єктів інформаційних відносин. Тому вказана інформація завжди є варіантною, що породжує проблему при оцінці ідентичності інформації наявним знанням, зокрема, при ідентифікації небезпек державній безпеці та, відповідно, формуванні адекватних управлінських рішень щодо реагування на вказані небезпеки. Актуальність вирішення цього завдання зумовлена тим, що в сучасних умовах інформація у процесі соціальних взаємодій стала визначальним фактором (джерелом) становлення тієї чи іншої системи владних відносин між її учасниками, хоча традиційно основними джерелами влади, а відтак і чинниками забезпечення державної безпеки розглядались багатство та організоване насильство у їх взаємозв’язку.

На початку ХХ ст. один із основоположників неомарксизму, італійський філософ А.Грамші вважав, що наявність економічних ресурсів не гарантує їх власникам державну владу, оскільки важливим чинником перебування при владі є згода на деякий соціальний порядок, справедливість

(доцільність) якого не заперечується переважною частиною членів соціуму. [12]. На важливості встановлення такого порядку та складності вирішення цієї проблеми акцентував увагу ще Аристотель, який розглядав її у контексті підвищення стійкості державного ладу та як один з засобів досягнення загального благополуччя [1]. Він зазначав, що багато законодавців, у тому числі ті, які мають на увазі встановлення аристократичного устрою, терплять невдачу не лише унаслідок того, що вони надають надто багато переваг заможним, але і тому, що прагнуть обійти простий народ, а відтак з часом із помилково зрозумілого блага, неминуче наступить справжнє зло, і державний лад губить швидше жадібність багатих, ніж простого народу [1, с. 511]. Тому щодо того, яким чином найкраще влаштувати життя для більшої частини держави, тобто яким має бути найкращий державний лад, на його думку "найбільшим благополуччям для держави є те, щоб його громадяни мали власність середню, але достатню; а в тих випадках, коли в одних дуже багато, інші ж нічого не мають, виникає або крайня демократія, або олігархія в чистому вигляді, або тиранія, саме під впливом протилежних крайнощів" [1, с.508].

Та найбільш системний аналіз концепту "соціальний порядок" виконав один із творців теорії суспільного договору, англійський філософ Т.Гоббс, який розглядав його у контексті стійкості держави (через це вона в науковому дискурсі отримала назву "Гоббсова проблема"). Він стверджував, що різниця між здібностями людей не настільки велика, щоб одна людина могла претендувати на яке-небудь благо для себе, а інша не претендувати на нього з таким саме правом, тому виникає рівність надій на досягнення цілей і "якщо дві людини бажають однієї і тієї ж речі, якою, проте, вони не можуть володіти удвох, вони стають ворогами. На шляху до досягнення їх мети… вони прагнуть згубити або підкорити один одного [2, с.93-94]. Тому він доходить висновку, що: "там, де немає влади, здатної тримати всіх в підпорядкуванні, люди не мають жодного задоволення… від життя у суспільстві… поки люди живуть без загальної влади, що тримає всіх їх в страху, вони знаходяться у тому стані, який називається війною, а саме у стані війни "всіх проти всіх" [2, с.95].

Таким чином, який би соціальний клас не перебував при владі володіння переважною часткою економічного багатства або контроль над ним не гарантує йому державну владу, оскільки важливим чинником стабільного перебування при владі є стійкість соціального порядку. Його руйнація, тобто відсутність суспільної злагоди щодо існуючого порядку речей є основною небезпекою для державності. Тому підтримка стійкості соціального порядку є головною функцією держави (органів державної влади), що обумовлює її право на використання силового компоненту влади (поліції, спецслужб, збройних сил тощо), оскільки там, де немає влади, здатної тримати всіх в підпорядкуванні, наступає стан війни всіх проти всіх. Водночас Е.Тоффлер довів, що якщо спочатку основою влади було насильство, а потім гроші та фінансова могутність, то сьогодні нею є знання та інформація, тобто сталася

фундаментальна зміна в співвідношенні насильства, багатства і знання, які перекривають переваги інших джерел влади та можуть не тільки служити для примноження багатства і сили, а й служать еліті для управління і контролю, внаслідок чого існуючі технології управління радикально змінюються, народжуються нові організаційні структури, що сучасне управління потребує нових стилів лідерства та інтуїції, які не притаманні бюрократу. При цьому він акцентує увагу на зростаючому впливі засобів масової інформації та комунікацій, які продукують потік суперечливих образів, символів і "фактів", через це: "чим більше даних, інформації та знань використовується системою управління, чим більшою мірою ми стаємо "інформаційним суспільством", тим складніше може стати для будь-кого, включаючи політичних лідерів, отримання уявлення про те, що відбувається насправді" [3, с.317]. Як зазначає Е.Тоффлер основною причиною цього є те, що у політичних кризах, всі сторони стануть використовувати "різні прийоми, засновані на маніпуляціях з інформацією, головним чином до того, як вона поступає в засоби масової інформації" [3, с.317]. Тому, з одного боку, якомога більша обізнаність стає насущною необхідністю для будь-якої влади, а з іншого – лише небагато заяв, повідомлень або "фактів" в політичному житті можуть вважати істиною, бо на них лежить відбиток протиборства у владних структурах, а повідомлення, поширювані засобами масової інформації, ще більше змінюють "факти" [3, с.331]. З огляду на це він констатує "пронирливі і хитрі політики і бюрократи відмінно знають, що дані, інформація і знання – це зброя противника, заряджена і готова вистрілити в боротьбі, що відбувається, за владу, яка складає основу політичного життя" [4, с.332].

У контексті сказаного доцільно згадати позицію одного із основоположників кібернетики, американського математика Н.Вінера, стосовно ролі систем комунікацій в сучасному суспільстві. На його думку, вони знаходяться в руках обмеженого класу багатих людей і тому висловлюють передусім його думки через це система комунікацій, яка повинна сприяти підтриманню або відновленню сталості суспільства потрапляє до рук тих, хто більш всього зацікавлений в грі за владу і гроші, тобто стає одним з основних чинників його диференціації [13, с.244-245]. Тому німецький філософ Е. Фромм стверджував, що політичні технології, озброєні засобами інформатики, можуть упевнено формувати громадську думку, маніпулювати суспільною свідомістю, а інформація може стати засобом інформаційного тиску і панування, а відтак ми живемо на порозі інформаційного імперіалізму [14]. І дійсно, як зазначає В.Пугач: транснаціональні актори "вимагають прилаштування управлінської діяльності держави до потреб транснаціонального капіталу, культивуючи, тим самим, транснаціонально-орієнтований управлінський клас – своєрідний адміністративний ресурс, чи навіть "обслуговуючий персонал", "акторів поза суверенітетом" [7, с. 144]. На цьому тлі існує загроза маргіналізації національно-орієнтованої адміністрації,

націленої на захист інтересів держави. Водночас реальністю стали інформаційні війни з використанням новітніх інформаційних технологій, які відбуваються на національному, регіональному та глобальному рівнях основними цілями яких є заволодіння та утримання влади в усіх сферах життєдіяльності держави: політичній, економічній, військовій та інших [4-6; 9;10]. Так, В.Кіхтан та З.Качмазова стверджують, що вказані війни "задіюють на всьому просторі держави-мішені протягом тривалого часу з урахуванням всіх доступних механізмів, включаючи пропаганду, психологічні атаки всередині держави, а також дипломатичні кола – у всьому світі" [4, с.235]. При цьому, як зазначає Самохвалова В., обман виступає загальною методологією інформаційної війни, а "брехні буде все більше, і вона буде все більш уточненою, що вимагає більш розвинутої здатності мислення, наявності певної загальної моделі розуміння світу і раціональної поведінки, заснованої на здатності адекватної самоідентифікації. Проте сучасні інформаційні впливи спрямовані головним чином саме на руйнування, деформацію, фальсифікацію даних, людських здібностей і характеристик" [5, с.49].

На думку науковців феномен інформаційних війн набуває домінуючої форми активації і перебігу політичних, військових, економічних та інших конфліктів на національному та глобальному рівнях, а спектр методів їх ведення дуже широкий: "від медіавоєн за участю впливових корпорацій массмедіа до прямолінійних кібератак і впроваджень вірусів в комп'ютерні мережі реального або передбачуваного противника…, глобальні інформаційні технології виступають в ролі зброї нового типу" [6, с.87].

Таким чином, через битви за владу, основою якої є знання (інформація), перехід до нового типу урядування є драматичний, проте у будь-якому випадку, наявні системи управління вимушені перебудовуватися, бо сучасна її структура ґрунтується на інтелекті. Сьогодні як ніколи підтверджується позиція Ф.Бекона, що знання та могутність людини співпадають (її відображає загальновідомий афоризм: "знання – сила"). І в цьому контексті важливим є дослідження сутності влади, яка ґрунтується на компетентності та сприяє зростанню людини, яка на неї спирається. Їх виконав згаданий вище Е.Фромм, який стверджує, що з утворенням ієрархічно організованих суспільств, компетентність не обов'язково є невід'ємним елементом влади. Це стосується й сучасних демократичних суспільств, де влада людей може бути наслідком суми грошей, яку вони в змозі вкласти в передвиборну кампанію, а відтак між компетентністю і владою може не бути майже ніякого зв'язку [14]. Крім того, зазначає він мільйонам людей сьогодні дуже важко оцінити поведінку особи, яка обіймає владу, коли все, що їм відомо про неї, - це, скоріш всього її штучний образ, створений пропагандою, а повіривши у вигадку, люди втрачають здатність покладатися на власну думку та перестають бачити дійсність в її істинному світлі. Та які б не були причини втрати якостей, що становлять компетентність державних службовців, якщо її розглядати у контексті

забезпечення державної безпеки в умовах глобалізації виробничих та фінансових систем відбувається процес відчуження влади та проявляється тенденція формування “транснаціонального блоку” капіталістів, державних управлінців та інтелектуалів. Їх головною метою є побудова нового транснаціонального ладу та отримання надприбутків, і аж ніяк не захист національних інтересів. Як наслідок, предметом наукового дискурсу все частіше стає нездатність національної держави вирішувати завдання навіть у безпекових сферах діяльності та різноманіття постмодерністських проектів типу “мережевого суспільства”, “космополітичної держави”, “глобального громадянства” та інших.

Так, оцінюючи спроможність держави адекватно реагувати на сучасні реалії, німецький соціолог та філософ У.Бек констатує, що європейці тільки, роблять вигляд, що існують Німеччина, Франція, Італія, тощо, але їх давно вже нема, так як немає усього того, на чому донедавна тримався національно-державний світ, а відтак національна держава давно перестала створювати загальний порядок взаємовідносин, що мав би містити у собі всі інші принципи поведінки, та нездатна давати відповіді на політичні виклики [15, с.7-11]. Близькою до нього є й думка британського соціолога З.Баумана, який стверджував є, що немає надії на державні установи, призначенням яких є забезпечення безпеки, оскільки ”свобода державної політики невпинно руйнується новими глобальними силами” [16, с.199]. Він також вважав, що причинами цього є процеси дерегулювання соціально-економічних і політичних відносин, посилення ролі неконтрольованих чинників і тенденцій, наростання невизначеності, придушення проявів людського духу, які спонукали людей до суспільно-політичних перетворень. З ним повністю погоджувався французький соціолог та філософ Ж.Бодрійяр, на думку якого в сучасну епоху ідентифікація відбувається не через ідеологічну та політичну мобілізацію, а через доступ до задоволень, який контролюється, бо споживач отримує від фрагментованого культурного середовища специфічну ідентичність, яка є продуктом, що зійшов з конвеєра масової культури, а зростаюча множинність релігійної, етнічної тощо самоідентифікації знижує ступінь політичної мобілізованості громадян, перетворюючи їх в індивідуалізовану масу [17]. Тому сучасна масова культура є ефективним механізмом символічної інтеграції, який формує ідентичність глобального споживача, а в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість, внаслідок цього прискорюється формування суспільств з розмитою національною ідентичністю, тобто відбувається ерозія культурного коду, що є реальною загрозою соціальним порядкам та розвитку національних держав. Тому, на думку З. Баумана, глобалізація більш успішніша в розпалюванні міжобщинної ворожнечі, ніж у сприянні мирному співіснуванню громад [16, с.206].

Звичайно, мати одночасно бажаний рівень безпеки держави та добробуту кожної людини досить складно важко. Матеріальні потреби є величезною силою, яка тримає людину у контакті з повсякденною реальністю, а відтак індивіди, як правило, надають пріоритет своїм прагматичним цілям. Тому, як встановила М.Орел, в умовах активної генерації симулякрів, неефективність традиційних способів інтеграції та координації дій індивідів, сформувала проблемне поле конституювання соціальності сучасного типу, яка має забезпечити пошук оптимального балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-держава, що дає змогу мінімізувати небезпеки дезінтеграції суспільства та стійкості держави [18].

Таким чином, глобалізаційні процеси та інформаційні технології кардинально змінюють суспільне життя, ускладнюють систему владних відносин, генерують низку загроз для державної безпеки, здійснюють потужний вплив на людську природу та свідомість. Вказані чинники потребують адекватних управлінських рішень щодо забезпечення державної безпеки в основі яких, як правило, завжди нові знання. Тому в сучасну епоху дієздатність органів державної влади передусім залежить від того, наскільки вони використовують при підготовці своїх рішень рекомендації науковців, експертів, аналітиків, а також від інформаційного насищення цих рішень достовірною інформацією з питань забезпечення державної безпеки.

Висновки.

1. Загрози державній безпеці зумовлені різними факторами, для системної активізації яких існують різні методи, які передбачають використання інформаційних технологій та масових комунікацій й мають своїм кінцевим наслідком генерування критичних (надзвичайних) ситуацій, особливістю яких є стрімке зростання напруженості між суб'єктами соціальних взаємодій, що призводить до трансформації потенційних небезпек державній безпеці у реальні.

2. Інформаційний компонент державної безпеки не існує поза межами соціальних взаємодій в процесі яких між їх учасниками здійснюється обмін інформацією, але їх вплив один на одного, може бути як позитивний, так і негативний, оскільки основою взаємодії може бути як спільність, так і розбіжність інтересів та цілей її учасників, що породжує проблему ідентифікації небезпек державній безпеці.

3. Традиційно система державної влади спиралася на економічні ресурси та організоване насильство, але сучасна її структура ґрунтується на інтелекті, тому інформація стала визначальним джерелом влади, а інформаційний простір атрибутом буття держав, через що принципово важливою є належна його захищеність як передумова державної безпеки.

4. Який би соціальний клас не перебував при владі важливим чинником його стабільного перебування при владі є стійкість соціального порядку, руйнація якого є основною небезпекою для держави, тому його підтримка є її

головною функцією та обумовлює її право на використання силового компоненту влади, оскільки там, де немає влади, здатної тримати всіх в підпорядкуванні, наступає стан війни всіх проти всіх.

5. Зростає вплив на державну владу засобів масової інформації та комунікацій, які продукують потік суперечливих фактів, тому чим більше інформації використовується системою управління, тим складніше отримати уявлення про те, що відбувається насправді, особливо в умовах інформаційних війн, цілями яких є заволодіння та утримання влади в усіх сферах життєдіяльності держави. Водночас масова культура є механізмом формування ідентичності глобального споживача, а в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість, внаслідок цього прискорюється формування суспільств з розмитою національною ідентичністю, що є загрозою соціальним порядкам та розвитку держави.

Перспективою подальших досліджень є аналіз чинників, які сприяють захисту інформаційної компоненти державної безпеки в критичних умовах.

Література:

1. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А. И. Доватура. – Москва: Мысль, 1983. — 830 с.

2. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs.Leviafan.pdf

3. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – Москва: ООО “Издательство АСТ”, 2003. – 669 с.

4. Кихтан В.В., Качмазова З.Н. Информационная война: понятие, содержание и основные формы проявления // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. –№ 2, Т. 2. – 2018. – С.228-235.

5. Самохвалова В.И. Глобальный мир как пространство современных инфомационных войн //Философия и общество. – № 4. – 2011– С. 33–49.

6. Мехтиева Н. Р. Информационные войны, как “цифровой” аспект глобализации // Век глобализации. № 3. –2017. – С. 77–89.

7. Пугач В.Г. Метаморфози управлінського ладу сучасної держави // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління [Електронний ресурс]. – № 2 (4). – 2019. – С.138-145. – Режим доступу: DOI: https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-138-145 [in Ukrainian].

8. Крошилин С.В. Информационные войны на микро и макроуровне и их влияние на экономическую безопасность // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – № 7 (100). – 2011. – С.46-50.

9. Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Київ: НУОУ, 2017. – 104 с.

10. Литвиненко О.В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії: Монографія. – Київ: ВКФ “Сатсанта”, 2000. – 222 с.

11. Закон України “Про національну безпеку України” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.

12. Грамши А., Лукач Д. Наука политики. Как управлять народом / пер. В.Дмитренко, Е.Молочковкая, А. Орел и др. Москва: Алгоритм, 2017. – 336 с.

13. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине / Пер. с англ. И.В. Соловьева и Г.Н. Поварова; Под ред. Г.Н. Поварова. – 2-е издание. – Москва: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с.

14. Фромм Эрих. Психоанализ и религия; Искусство любить; Иметь или быть? – Пер. с англ. Н.Петренко – Киев: Ника-Центр, 1998. – 400 с.

15. Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. А.Б.Григорьева, В.Д.Седельника; послесловие В.Г.Федотовой, Н.Н. Федотовой. – Москва: Прогресс-Традиция; Издательский дом "Территория будущего" (Серия "Университетская библиотека Александра Погорельского"), 2007. – 464 с.

16. Бауман З. Текучая современность / Пер. с англ. под ред. Ю.В.Асочакова. – СПб.: Питер, 2008. – 240 с.

17. Бодрийяр Ж. Общество потребления. Москва: Республика, Культурная революция, 2006.

18. Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. Київ: Поліграф плюс – 2019. – 320 с.

References:

1. Aristotel, (1983). Sochinenija [Works] (Vols. 1-4). (A. Dovatura, Trans). Moscow: Mysl [in Russian].

2. Gobbs, T. Leviafan, ili materija, forma i vlast gosudarstva cerkovnogo i grazhdanskogo [Leviathan, or matter, form and power of the state of the church and civil] Retrieved from http://www.civisbook.ru/files/File/Gobbs.Leviafan.pdf [in Russian].

3. Toffler, Je. (2003). Metamorfozy vlasti [Metamorphoses of power]. Moscow: "Izdatelstvo ACT" [in Russian].

4. Kihtan, V.V. & Kachmazova, Z.N. (2018). Informacionnaja vojna: ponjatie, soderzhanie i osnovnye formy projavlenija [The information war: concept, content and main forms of manifestation].Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V.N. Tatishheva – Bulletin of the Volga University named after V.N. Tatishcheva, 2, T. 2. pp.228-235 [in Russian].

5. Samohvalova, V.I. (2011). Globalnyj mir kak prostranstvo sovremennyh infomacionnyh vojn [The global world as a space of modern information warfare]. Filosofija i obshhestvo – Philosophy and Society, № 4. pp. 33–49 [in Russian].

6. Mehtieva, N.R. (2017). Informacionnye vojny, kak "cifrovoj" aspekt globalizacii [Information wars as a "digital" aspect of globalization]. Vek globalizacii – The Century of Globalization. 3. pp. 77–89 [in Russian].

7. Puhach, V.H. (2019). Metamorfozy upravlinskoho ladu suchasnoi derzhavy [Metamorphoses of the governing fret of a state sovereign]. Ekspert: paradyhmy iurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia – Expert: paradigm of the legal sciences and the sovereign governing, 2 (4). Retrieved from https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-138-145 [in Ukrainian]

8. Kroshilin, S.V. (2011). Informacionnye vojny na mikro i makrourovne i ih vlijanie na jekonomicheskuju bezopasnost [Information wars at the micro and macro levels and their impact on economic security]. Nacionalnye interesy: prioritety i bezopasnost – National interests: priorities and security. № 7 (100). pp.46-50 [in Russian].

9. Informatsijnyj vymir hibrydnoi vijny: dosvid Ukrainy [Information dimension of hybrid warfare: Ukraine's experience]. (2017). Proccedings from NUOU: Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia – International scientific and practical conference. Kyiv. P. 104. [in Ukrainian].

10. Litvinenko, O.V. (2000). Spetsialni informatsijni operatsii ta propahandystski kampanii [Special information operations and advocacy campaigns]. Kyiv: VKF “Satsanta” [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy” [The Low of Ukraine “On the national security of Ukraine”]. (2018. № 31, st.241). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. Vyd-vo. zakon.rada.gov.ua Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 [in Ukrainian].)

12. Gramshi, A., & Lukach, D. (2017). Nauka politiki. Kak upravljat narodom [Science politics. How to manage the people]. (V.Dmitrenko, E.Molochkovkaja, & A. Orel et. Trans). Moscow: Algoritm [in Russian].

13. Viner, N. (1983). Kibernetika, ili Upravlenie i svjaz v zhivotnom i mashine [Cybernetics or control and communication in animal and machine]. (I.V. Soloveva & G.N. Povarova. Trans). Moscow: Nauka; Glavnaja redakcija izdanij dlja zarubezhnyh stran [in Russian].

14. Fromm, Jerih. (1998). Psihoanaliz i religija; Iskusstvo ljubit; Imet ili byt?[Psychoanalysis and religion; The art of loving; To have or to be?]. (N.Petrenko. Trans). Kyiv: Nika-Centr [in Ukrainian].

15. Bek, U. (2007). Vlast i ee opponenty v jepohu globalizma. Novaja vsemirno-politicheskaja jekonomija [Power and its opponents in the era of globalism. New World Political Economy]. (A.B.Grigoreva, V.D.Sedelnika; V.G. Fedotovoj & N.N. Fedotovoj. Trans). Moscow: Progress-Tradicija; Izdatelskij dom “Territorija budushhogo” (Serija “Universitetskaja biblioteka Aleksandra Pogorelskogo”) [in Russian].

16. Bauman, Z. (2008). Tekuchaja sovremennost [Flowing Modernity]. (Ju.V.Asochakova. Trans). SPb.: Piter [in Russian].

17. Bodrijjar, Zh. (2006). Obshhestvo potreblenija [Consumer society]. Moscow: Respublika, Kulturnaja revoljucija [in Russian].

18. Orel, M.H. (2019). Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoi bezpeky [The theoretical foundations of public administration in the sphere of political security]. Kyiv: Polihraf plius [in Ukrainian].

УДК 351.7:43+654.9

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-340-355

Терент'єва Анна Валеріївна, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, 04074, Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. (044)468-91-84, ел.пошта: teren_a@ukr.net, https//orcid.org/0000-0003-3881-5865

ДОСЛІДЖЕНІСТЬ ПРОБЛЕМИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. Стаття узагальнює аргументи та контраргументи в межах наукової дискусії з питання можливості застосування стандартизації при опрацюванні управлінських рішень в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання допомоги постраждалому населенню. Основною метою проведеного дослідження є обґрунтування доцільності використання методології кризового менеджменту для прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій шляхом запровадження стандартів і процесного підходу до прийняття управлінських рішень при швидкій зміні обмежень та граничних умов. Систематизація літературних джерел та підходів до вирішення проблеми засвідчила, що дослідженість стандартизації в умовах надзвичайних ситуацій ускладнюється розбіжністю у визначенні самого поняття «управління в умовах надзвичайних ситуацій» і визначенні фаз перебігу надзвичайної ситуації.

Актуальність вирішення даної наукової проблеми полягає в тому, що зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах надзвичайної ситуації свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості, урахування яких в діяльності органів державного управління в умовах надзвичайної ситуації дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків та зменшенню збитків.

В статті представлено результати емпіричного аналізу стандартизації термінології і процесів управління, який засвідчив, що в українських реаліях процеси управління в умовах надзвичайних ситуацій базуються на використанні застарілих підходів до прийняття управлінських рішень. Дослідження емпірично підтверджує та теоретично доводить, що нагальною

потребою в умовах України є запровадження процесного підходу в управлінні з використанням методології кризового менеджменту, а також гармонізації нормативної бази, зокрема державних стандартів.

Ключові слова: кризовий менедежмент, методологія, надзвичайна ситуація, стандарт, управління, управлінське рішення.

Terentieva Anna Valeriivna, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Chair of State Service, Management and Learning under International Projects, Institute of public administration in the sphere of the civil protection, 04074, Kyiv, Str. Vyshgorodska, 21, tel. (044)468-91-84, e-mail: teren_a@ukr.net, https//orcid.org/0000-0003-3881-5865

INVESTIGATION OF THE PROBLEM OF STANDARDIZATION OF DECISION-MAKING IN EMERGENCY SITUATIONS

Abstract. The article summarizes arguments and counterarguments within the scientific discussion on the possibility of using standardization when developing managerial decisions in the process of emergency response and recovery and population relief service. The main purpose of this study is to substantiate the feasibility of crisis management methodology for managerial decision-making in emergency situations by introducing standards and process approach to managerial decision-making with rapid changes in restrictions and limiting conditions. The systematization of literature sources and approaches to solving the problem has shown that the study of standardization in emergency situations is complicated by difference in the definition of concept of “emergency management” and the definition of the phases of emergency situation.

The relevance of solving this scientific problem is that reducing time for developing, making and implementing managerial decisions, increasing uncertainties and risks, need for additional resources from reserves and availability of different modes of operation of the system of emergency public management suggest that public management in this sphere has certain features, consideration of which in the activities of state authorities in emergency situations will reduce the likelihood of making inappropriate managerial decisions and will help to save resources and time for elimination of consequences and to reduce losses.

The article reports the results of empirical analysis of standardization of terminology and management processes, which showed that emergency management processes in Ukrainian realities are based on the outdated approaches to managerial decision-making. The study empirically confirms and theoretically proves that the urgent need in Ukraine is to introduce the process approach to management using the crisis management methodology, as well as harmonization of regulatory framework, in particular, state standards.

Keywords: crisis management, methodology, emergency situation, standard, management, managerial decision.

Постановка проблеми. На якість життя в будь-якій частині будь-якої країни суттєво впливають ризики виникнення надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру.

Звідси слід зауважити, що використання лише традиційного адміністративного підходу до реагування на виникнення НС, що застосовується частіше за все до вирішення цієї складної проблеми, малоефективне, що підтверджується саме досвідом їх застосування та результатами впровадження цих рішень. Глобальна проблема в цих умовах - недостатня координація та співпраця між державними і місцевими органами управління та неурядовими громадськими організаціями.

Однією з головних причин низького рівня безпеки населення, територій, соціальних, техногенних і природних об`єктів в Україні є слабкість державної політики, спрямованої на посилення превентивної діяльності у сфері забезпечення техногенної та природної безпеки.

Аналіз практичної діяльності органів управління і сил цивільного захисту показав, що мають місце суттєві недоліки в організації оперативного реагування на НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що, у більшості випадків, свідчить про відсутність як достатнього практичного досвіду, так і необхідних знань у керівників всіх ланок управління системи цивільного захисту.

Враховуючи це в Україні, ці ризики є досить високими; існує гостра необхідність розробки організаційно-адміністративних підходів до цієї комплексної проблеми.

Запровадження світових стандартів безпечної життєдіяльності як одна з вимог європейської інтеграції України можливе за умов кардинальних концептуальних і методологічних інновацій та інституційних перетворень у сфері цивільного захисту.

Мобілізація значних матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів для ліквідації наслідків НС починається саме в той момент, коли надходить екстрене повідомлення про виникнення НС. Слід зауважити, що оперативне та адекватне використання ресурсів є головним завданням при плануванні дій на стадії ліквідації наслідків НС. З вищезазначених причин не викликає сумнівів важливість питання ефективного управління процесом ліквідації наслідків НС з використанням стандартизованих процедур опрацювання управлінських рішень з метою підвищення рівня координації та комунікації між всіма залученими інституціями та службами, що вимагає застосування методології кризового менеджменту в умовах НС.

Завдання ефективного та адекватного реагування на виникнення НС є одним із нагальних завдань системи цивільного захисту, що зумовлені двома причинними факторами: по-перше, збільшенням частоти та складності НС і комплексності їх наслідків, по-друге, поява нових видів НС, зокрема, соціально-політичного характеру, що вимагає специфічної методології при організації процесу реагування на них.

Проведення пошуково-рятувальних операціях в умовах НС з масовою кількістю постраждалих, організація надання допомоги постраждалим і хворим під час епідемій і пандемій потребує використання методології кризового менеджменту, що кардинально відрізняється від традиційних процедурних підходів, що загально прийняті в сфері цивільного захисту та охорони громадського здоров'я.

Управління в умовах НС відбувається шляхом постійного керівництва органу управління та уповноваженого керівника ліквідації НС силами та засобами, що залучені, та в організації завдань, покладених на ліквідацію НС або її комплексних наслідків.

Основними завданнями управління в умовах НС є підтримка високого рівня морально-психологічного стану особового складу підрозділів та органів управління та постійна готовність до дій за призначенням з ліквідації наслідків НС і надання всього спектру допомоги постраждалим. Крім того, заздалегідь укладаються плани реагування на виникнення НС і плани функціонування забезпечуючих підсистем цивільного захисту; налагоджується постійна інформаційна взаємодія, а саме збір та аналіз даних про ситуацію в зоні НС; опрацьовується алгоритм своєчасного прийняття рішень та доведення його до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із небезпечної зони, а також підготовка сил і засобів до пошуково-рятувальних робіт, пов'язаних з ліквідацією НС; організація ресурсного забезпечення сил і засобів; контролінг виконання поставлених завдань підлеглими та організація всіх видів забезпечення для ефективного реагування на виникнення НС.

Наразі у сфері цивільного захисту, однієї із складових національної безпеки України, виникла необхідність вироблення стандартизованих процедур опрацювання управлінських рішень в умовах швидкоплинних змін обстановки в зоні НС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Експерти-практики [1-3] визнають, що забезпечення готовності до дій при реагуванні на виникнення НС всіх без винятку державних інституцій, неурядових громадських організацій та установ є вирішальним фактором ефективних дій за цих складних умов. Також справедливим це твердження є стосовно необхідності чіткого розуміння природи криз та НС з точки зору функцій та завдань державного управління.

З урахуванням даного нюансу, беручи до уваги погляд експертів на саме таке явище, як НС, є кілька визначень терміну "управління в умовах

надзвичайних ситуацій" з урахуванням розподілу за фазами реагування, технологією реагування та залученням ресурсів ззовні.

У світовій практиці наявні два розуміння процесу управління в умовах НС, в основу яких покладено етапність перебігу НС або катастрофи [4] та врахування ризику при плануванні заходів з реагування на виникнення НС [5].

Етапність перебігу НС, досліджена в [4], полягає в тому, традиційний процес управління НС і катастрофами (disaster management) складається з двох фаз: перша - зниження ризику до моменту виникнення НС та катастроф та другої фази - відновлення після НС та катастроф. Перша фаза складається з таких заходів, як запобігання, готовність до виникнення НС та пом'якшення наслідків, а друга відповідно передбачає заходи щодо реагування, відновлення та реабілітації постраждалих. Даний підхід представляє технологічний процес реагування на виникнення стихійних лих або НС техногенного характеру.

Використання терміну "управління ризиками НС" (disaster risk management - DRM), описане в [5], зауважене на потребі врахування потенційних ризиків НС як при плануванні дій у разі виникненні НС так й під час реагування на НС, з розумінням того, що частина ризиків є вражаючими факторами НС – первинними і вторинними.

Управління ризиками НС має на меті зменшення ризику при застосуванні комплексних заходів із запобігання, мінімізації та готовності до дій під впливом вражаючих факторів НС. Термін "управління ризиками НС" використовується в американських керівних документах [6] для позначення правових, інституційних та політичних сфер та адміністративних механізмів і процедур, пов'язаних як з попереднім, так і з подальшим управлінням процесом реагування на виникнення НС.

Використання терміну "кризовий менеджмент".(crisis management), вперше введене в [7], все ж таки ближче до громадської безпеки, частиною якої, безперечно є цивільний захист - запобігання виникненню НС, мінімізація наслідків НС та реагування безпосередньо на стихійні лиха і природні катастрофи, техногенні аварії, НС соціального та військового характеру. На думку дослідника [7], "в умовах кризи ти не встигаєш думати, тому нагальною потребою є підготовка менеджерів нового покоління до управління кризою на магістерських програмах, що базуються на мультидисциплінарному підході".

Мета статті. Стан дослідженості проблеми стандартизації прийняття управлінських рішень в умовах НС з урахуванням реформування сектору національної безпеки України з метою реалізації конституційних гарантій щодо збереження життя і здоров'я громадян є актуальною науковою проблемою, що досліджується у даній публікації.

Виклад основного матеріалу. Саме для України ризики стихійних лих і НС техногенного характеру досить високими, що зумовлює нагальну потребу в реформуванні і стандартизації методологічних підходів до опрацювання управлінських рішень у сфері цивільного захисту. Враховуючи це, традиційні

підходи до опрацювання управлінських рішень без урахування швидкоплинних змін обстановки в зоні НС часто призводять до незадовільних результатів, що підтверджується практичним досвідом реагування [8].

Складна або недостатня координація дій офіційних органів влади, відомств та неурядових громадських організацій під час реагування на НС значно ускладнює надання допомоги постраждалим та відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалій території. Це підтверджує часткову відповідність традиційним принципам управління сучасним викликам сучасності.

Державне управління у сфері цивільного захисту має певні особливості, завдяки чому необхідність скорочення часу на розробку, прийняття та реалізацію управлінських рішень в умовах збільшення невизначеності та ризику, необхідність залучення додаткових ресурсів із відставання та наявності різні режими функціонування системи державного управління в НС є основними факторами, що саме визначають цю специфіку. Це врахування при опрацюванні управлінських рішень зменшить ймовірність неадекватних рішень, заощадить ресурси та час для ліквідації наслідків НС та зменшить втрати серед постраждалого населення.

Зважаючи на це, і враховуючи практики інших країн [9, 10], важливо централізувати кризові комунікації в одному органі (кризовому штабі), що матиме можливість керувати та надавати інформацію про НС або кризу у разі її виникнення.

Процес запобігання, локалізації та ліквідації НС (особливо тривалих, середніх, оперативних прогнозів загрози виникнення НС) характеризується неповною та недостовірною інформацією, невеликим резервом часу, доступним для прийняття рішення про надання екстреної допомоги постраждалим в зоні НС.

На думку науковців [11] реагування на НС насамперед спрямовується на мінімізацію чи пом’якшення їх наслідків, надання постраждалим усього спектру необхідної допомоги, що можливий на постраждалій території. Саме тому процес управління в умовах НС має певну циклічність, пов’язану з технологією реагування на НС. У межах одного циклу відбувається аналіз інформації про потенційно можливі події, низка заходів проводиться задля підвищення спроможності до дій в умовах НС. Можлива також реалізація заходів із попередження виникнення негативних наслідків НС на наступних ітераціях циклу управління, а також формування планів реагування на НС та планів запобігання виникненню НС та утворення повного циклу управління в умовах НС.

Тобто стає зрозумілим, що управління в умовах НС має певну циклічність, й поділяється на фази - готовності до виникнення НС, мінімізації та пом’якшення її наслідків, фази реагування на виникнення НС та тривалої фази - фази оновлення (відновлення).

Фаза готовності до виникнення НС передбачає здійснення низки організаційних та підготовчих заходів, спрямованих на збільшення спроможностей до дій в умовах НС.

Фаза мінімізації чи пом'якшення наслідків НС спрямована на підготовку територіальної громади (адміністративної території) до функціонування в нормальних умовах життєдіяльності та зменшення негативного впливу НС на адміністративні процеси.

Фаза реагування зумовлює залучення всіх сил та засобів державних інституцій та неурядових громадських організацій до дій у відповідь на вплив вражаючих факторів НС та надання допомоги постраждалим.

Усі фази є логічно послідовними та відстежуються під час перебігу будь-якого стихійного лиха або техногенній аварії.

Досліджено в [12], що основними цілями управління кризами або НС є: зменшення або уникнення втрат внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф; термінове надання всього спектру необхідної допомоги; забезпечення швидкого та ефективного відновлення постраждалої території.

На нашу думку [13], з точки зору управління різницю термінів "криза" та "надзвичайна ситуація" можна чітко обґрунтувати з використанням понятійно-категорійного апарату державного управління, але дуже часто ці терміни використовуються як синоніми.

Зважаючи на це, кризою слід вважати ситуацію, яка кидає виклик суспільним уявленням про належний стан речей, традицій, цінностей, безпеки, безпеки чи цілісності держави. Тоді як НС - обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності, що зазначено в Кодексі цивільного захисту України.

Також можна стверджувати, що термін "emergency management", визначений в стандарті ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management, найбільш повно відповідає нашому розумінню управління в умовах НС[8, 13].

Таким чином, з точки зору управління таке явище як НС - це припинення нормального процесу життєдіяльності на постраждалій території, тоді як криза - непередбачена подія, що загрожує стабільності підприємства, і раптова серйозна подія, яка може пошкодити або навіть зруйнувати репутацію кампанії.

Враховуючи все вище викладене, можемо стверджувати, що узагальнене опрацювання управлінських рішень в умовах НС можна розділити на кілька ітеративних етапів: I - постановка проблеми (з'ясування обстановки в зоні НС); II - підготовка управлінських рішень; III - прийняття управлінських рішень та IV - реалізація управлінських рішень (реагування на виникнення НС).

Перший етап - постановка завдання, містить обробку інформації, що надходить безпосередньо із зони НС і містить опис поточної оперативної обстановки з визначенням поточної ситуації, перевірка і контроль наявних ресурсів для вжиття заходів з ліквідації наслідків НС.

На другому етапі - підготовці управлінських рішень - визначаються критерії вибору обґрунтованих управлінських рішень. Для цього можна скористатися декількома альтернативами з урахуванням кількісних та якісних обмежень. Кількість параметрів, що використовуються для опрацювання управлінського рішення, залежить від типу розпливчастості вхідних даних про подію, у нашому випадку – про НС.

На етапі прийняття управлінського рішення обов'язково розглядаються можливі альтернативні рішення для пошуку «кращих» та «найгірших» варіантів. На цьому ж етапі експерти [1, 2, 6, 12] пропонують зосередиться на саме на опрацюванні «найгіршого» сценарію.

Під час четвертого етапу - реалізації управлінських рішень (реагування на виникнення НС) - повинна бути обґрунтована система організації та моніторингу дій системи цивільного захисту щодо управління органами з виконання завдань, а також необхідна відповідна регламентована процедура оцінки рішення щодо параметрів ефективності, своєчасності та адекватності управлінських рішень. Аналогічну оцінку повинні проводити експерти, які мають значний власний практичний досвід реагування на виникнення НС.

Сучасний науково-методичний супровід [8, 13] та світовий досвід реагування [1, 2, 9] свідчать про наявність загальних концептуальних елементів: оцінка ризиків НС, попереднє планування заходів реагування з урахуванням специфіки НС та обґрунтованості процесу прийняття управлінських рішень. З цієї причини базовим стратегічним підходом для досягнення достатньої спроможності щодо реагування на виникнення НС є використання ризик-орієнтованого підходу при опрацюванні управлінських рішень.

Співставлення фаз циклу управління та відповідно етапів (див. табл. 1) надасть можливість згрупувати заходи з реагування на виникнення НС для подальшої стандартизації управлінських процедур та запровадження процесного управління у сфері цивільного захисту.

Таблиця 1

Співставлення фаз циклу управління та етапів при управлінні в умовах НС

Фази циклу управління в умовах НС	Етапи управління	Заходи
До виникнення НС	Запобігання	Визначення припустимих показників Плани евакуації Захист навколишнього середовища Опрацювання стандартів
	Мінімізація наслідків	Структурні та нестуктурні зміни для мінімізації негативних наслідків НС
	Готовність	Планування організація, тренування і навчання, матеріально-технічне забезпечення, налагодження комунікації та взаємодії
Після виникнення НС	Реагування	Ресурсна логістика Реагування на виникнення НС Пошуково-рятувальні роботи Надання медичної та психологічної допомоги Забезпечення постраждалого населення
	Відновлення	Відновлення об’єктів критичної інфраструктури Відновлення нормальної життєдіяльності постраждалої території
	Реконструкція та реабілітація	Реабілітація постраждалих Відновлення та розвиток постраждалих територій

Реагування на виникнення НС фокусується на управлінні одразу після виникнення цієї події, включаючи готовність, а управління в умовах НС включає широкий спектр заходів - запобігання, пом’якшення наслідків, готовність, а також безпосередньо реагування на НС.

Світова практика [1, 2, 9-11] визначає потребу нормативного врегулювання управлінської специфіки в умовах НС. Вітчизняна практика нормування у даній безпековій сфері [8, 13] тісно пов’язана з поняттям національної безпеки.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента від 26.05.2015 № 287/2015, визначає одним із основних напрямків національної безпеки України створення ефективного сектору цивільного захисту завдяки професіоналізації, вдосконаленню професійного рівня персоналу, ефективній мотивації їх до належного виконання поставлених

завдань, оптимізації структури та складу оперативних підрозділів служби цивільного захисту.

Рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 18.02.2015 "Про додаткові заходи щодо посилення національної безпеки України" Президент України № прийнятий Указом 139/2015 від 12.03.2015 р. "Про рішення Рада з питань національної безпеки та оборони України від 18.02.2015 р. "Про додаткові заходи щодо посилення національної безпеки України" на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) покладено завдання щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, забезпечення проведення для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій навчання керівного складу і фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією і здійсненням заходів із питань цивільного захисту.

Закон України "Про національну безпеку" визначив Стратегію суспільної безпеки та цивільного захисту України - документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає вплив національної безпеки у сфері громадської безпеки та цивільного захисту. У цих сферах визначені шляхи досягнення цілей та реалізації пріоритетів державної політики, зокрема урядових програм, галузевих стратегій та програм, направлених на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їх цілей, підзвітних розробці документів , контроль за їх реалізацією та оцінкою. Це також є основою для розробки галузевих стратегій та концепцій, національних програм спеціального призначення у сферах громадської безпеки, оборони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики, а також для розробки оперативних планів та планів використання. сил та ресурсів у кризових ситуаціях.

Впровадження одного з пріоритетів європейської інтеграції - вступу України до Механізму цивільного захисту ЄС, сприятиме підписання та реалізація нової версії Адміністративної угоди між ДСНС України та Генеральним управлінням навколишнього середовища Європейської Комісії з питань співробітництва та Координаційним центром з надзвичайних ситуацій.

Участь у Програмі сприяє підвищенню можливостей ДСНС України з подолання катастроф на місцевому, регіональному та національному рівнях шляхом налагодження ефективної взаємодії з ЄС та державами-учасниками

Східного партнерства у сфері цивільного захисту.

У рамках зазначеної Програми представники ДСНС України беруть участь у міжнародних семінарах, тренінгах та навчаннях з питань цивільного захисту. Участь у зазначених заходах дає можливість покращити професійний рівень та досвід українських експертів, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами ЄС і стандартами з планування, підготовки та проведення рятувальних операцій, підвищити обізнаність з організації цивільного захисту в країнах-учасницях Східного партнерства та сприяє налагодженню взаємодії з відповідними структурами країн-учасниць Східного партнерства у сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків НС.

Також здійснюватиметься гармонізація нормативно-правової бази, зокрема впровадження стандартів ISO, регулюючих дій щодо НС у розділі "Соціальна безпека".

Стандарт ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management визначає методологію створення системи управління в умовах НС, спрямовану на мінімізацію ризиків для людей в умовах стихійних лих та техногенних аварій, оптимізацію координації та співпраці під час реагування на НС для забезпечення відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалій території.

Наразі національні стандарти України адаптуються шляхом безумовної імплементації міжнародних стандартів. Це пов’язано з тим, що переважна більшість українських національних стандартів, таких як ДСТУ 7095:2009. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Захист населення у надзвичайних ситуаціях. Основні положення та ДСТУ 3891:2013. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять розроблені на основі радянських стандартів, які не відповідають вимогам сучасності щодо формування середовища безпеки.

Можна говорити про впровадження в Україні ISO 22320:2011. Societal security - Emergency management - Requirements for incident response за рахунок наявності національного стандарту ДСТУ ISO 22320:2017. Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT). Однак слід зазначити, що вже є оновлений ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management.

Цікавим є подальший розгляд відповідності фаз та етапів управління в умовах НС і стандартизації цих процесів (див. табл. 2).

Таблиця 2

Стандартизація управління в умовах НС

Фаза управління в умовах НС	Етап	Міжнародний стандарт	Національний стандарт України
До виникнення НС	Запобігання	ISO 22320:2018 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management	ДСТУ ISO 22320:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT)
	Мінімізація наслідків	ISO 22320:2018 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management	ДСТУ ISO 22320:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT)
		ISO 22324:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for colour-coded alerts	ДСТУ ISO 22324:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо кольорового кодування попереджень про небезпеку (ISO 22324:2015, IDT)
		ISO 22325:2016 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for capability assessment	ДСТУ ISO 22325:2017 Безпека та стійкість до надзвичайних ситуацій. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо оцінювання готовності (ISO 22325:2016, IDT)
		ISO/TR 22351:2015 Societal security - Emergency management - Message structure for exchange of information	ДСТУ ISO/TR 22351:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Структура сповіщень для обміну інформацією (ISO/TR 22351:2015, IDT)
	Готовність	ISO 22322:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for public warning	ДСТУ ISO 22322:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо оповіщення населення (ISO 22322:2015, IDT)

Фаза управління в умовах НС	Етап	Міжнародний стандарт	Національний стандарт України
		ISO 22398:2013 Societal security - Guidelines for exercises	ДСТУ ISO 22398:2017 Соціальна безпека. Методичні рекомендації щодо проведення навчань (ISO 22398:2013, IDT)
Після виникнення НС	Реагування	ISO 22324:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for colour-coded alerts	ДСТУ ISO 22324:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо кольорового кодування попереджень про небезпеку (ISO 22324:2015, IDT)
		ISO/TR 22351:2015 Societal security - Emergency management - Message structure for exchange of information	ДСТУ ISO/TR 22351:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Структура сповіщень для обміну інформацією (ISO/TR 22351:2015, IDT)

* Наведені ДСТУ є діючими.

Застосування певної методології управління в умовах НС може бути визначеною двома основними факторами, а саме - вразливістю або стійкістю функціонування об’єкта, галузі, адміністративної території. Уразливість - це відсутність здатності виконувати важливі функції в перед та після виникнення НС (наприклад, пошук та порятунок постраждалих, евакуація, кризові повідомлення тощо). Відповідно, стійкість - це здатність функціонувати під впливом вражаючих факторів НС, сприяти поінформованості громадськості про НС та збільшувати її потенціал за допомогою аналізу небезпек та вражаючих факторів, матеріально-технічного забезпечення, планування та навчання служб екстреного реагування на НС та волонтерів .

Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що управління в умовах НС є стандартизованими процесами, заснованими на застосуванні інструментарію управління та планування, спрямованими на оптимальну організацію надання допомоги постраждалим і ліквідацію комплексних наслідків НС.

Остаточним запитом щодо вдосконалення теорії управління в умовах НС є інтеграція результатів досліджень, що сприяє вивченню причин виникнення і перебігу НС, та дисциплін управлінського спрямування, таких як стратегічне та антикризове управління. Для практиків-управлінців життєво важливо

оцінити різноманітність питань та функцій, що потребують вирішення у сфері цивільного захисту. До них відносяться, але не обмежуються ними: аналіз небезпеки та вразливості, планування землекористування, інженерія, планування, навчання, екологічна освіта, логістика, матеріально-технічне забезпечення, бюджетування, профілактика пожеж, евакуація, укриття, екстрена медична допомога та медичне сортування, пошуково-рятувальні операції, кризові комунікації тощо. Крім того, теорія управління в умовах НС повинна враховувати демографію, соціологію та поведінкові науки.

Висновки. Актуальною необхідністю є використання єдиної термінології у сфері цивільного захисту у всіх службах екстреного реагування для налагодження комунікації та поглиблення співпраці під час участі українських пошуково-рятувальних підрозділів та мобільних медичних формувань служби медицини катастроф у складі міжнародних гуманітарних місій.

Зазначимо це визначення поняття "emergency management", передбаченим в ISO 22320: 2018, найбільш точно представляє характер безпосереднього реагування на виникнення НС з поєднанням дій усіх функціональних підсистем, які надають допомогу постраждалим.

Безумовно, досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень щодо реагування на виникнення НС можливе лише при поєднанні методів, що визначаються рівнем проблемності та характером завдань у сфері цивільного захисту, які потребують вирішення. На нашу думку, цьому буде сприяти використання стандартизованих термінології та управлінських процедур у сфері цивільного захисту, заснованих на національних та міжнародних стандартах, що відповідає тенденціям гармонізації правового поля України з європейським та світовим.

Література:

1. Khorram-Manesh A, Ashkenazi M., Djalali A, et al. (2015). Education in disaster management and emergencies: defining a new European course. Disaster Med Public Health Prep. 9(3):245-255. doi.org/10.1017/dmp.2015.9.

2. Lennquist S, et al. (2012). Medical Response to Major Incidents and Disasters (MRMI). A Practical Guide to All Medical Staff. Berlin, Germany: Springer-Verlag

3. McEntire D. (2006). Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics foe resilience. Wiley: New York.

4. Asghar S., Alahakoon D. and Churilov L. (2008). Categorization of disaster decision support needs for the development of an integrated model for DMDSS International Journal of Information Technology & Decision MakingVol. 07, No. 01, pp. 115-145. doi.org/10.1142/S0219622008002843.

5. Baas S., Ramasamy S., DePryck J.D. & Battista F. (2008). Disaster risk management systems analysis, A guide book, FAO, Rome.

6. McEntire D. (2006). Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics foe resilience. Wiley: New York.

7. Lagadec P. (2007). Crisis management in the 21st century unthinkable" events in "inconceivable"contexts in Rodríguez, Havidán & L. Quarantelli, Enrico & R. Dynes, Russell. Handbooks of Sociology and Social Research. doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4.

8. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / Гур'єв С.О., Терент'єва А.В., Волянський П.Б. / А.В. Терент'єва. К., 2008. 148с.

9. Bowman R. (2016). Emergency Management Crisis Communication. [Retrived 2018-20-12]. Available at: https://www.linkedin.com/pulse/emergency-management-crisis-communication-bowman-d-sc-cand (in Eng).

10. Collins M., Neville K., Hynes W., & Madden, M. (2016). Communication in a disaster - the development of a crisis communication tool within the S-HELP project. Journal of Decision Systems, 25(sup1), 160–170. doi.org/10.1080/12460125.2016.1187392.

11. Perry, R. & Quarantelli, E.L. (Eds.).(2005). What is a disaster? New answers to old questions. Philadelphia. PA, USA: Xlibris.

12. Quarantelli, E.L. (2000). Disaster Research. In E.F. Borgatta and R.J.V. Montgomery (Eds.) Enciclopedia of Sociology, edited by New York, NY: Macmillian, pp. 682-688.

13. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями : монографія / А. В. Терент'єва; Ін-т держ. упр. у сфері цивіл. захисту МНС України. - К. : Доктор Медіа, 2009. - 332 с.

References:

1. Khorram-Manesh A, Ashkenazi M., Djalali A, et al. (2015). Education in disaster management and emergencies: defining a new European course. Disaster Med Public Health Prep. 9(3):245-255. doi.org/10.1017/dmp.2015.9.

2. Lennquist S, et al. (2012). Medical Response to Major Incidents and Disasters (MRMI). A Practical Guide to All Medical Staff. Berlin, Germany: Springer-Verlag

3. McEntire D. (2006). Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics foe resilience. Wiley: New York.

4. Asghar S., Alahakoon D. and Churilov L. (2008). Categorization of disaster decision support needs for the development of an integrated model for DMDSS International Journal of Information Technology & Decision MakingVol. 07, No. 01, pp. 115-145. doi.org/10.1142/S0219622008002843.

5. Baas S., Ramasamy S., DePryck J.D. & Battista F. (2008). Disaster risk management systems analysis, A guide book, FAO, Rome.

6. McEntire D. (2006). Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics foe resilience. Wiley: New York.

7. Lagadec P. (2007). Crisis management in the 21st century unthinkable" events in "inconceivable"contexts in Rodríguez, Havidán & L. Quarantelli, Enrico & R. Dynes, Russell. Handbooks of Sociology and Social Research. doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4.

8. Guriev S., Terentieva A., & Volianskyi P. (2008). Kryzovyi menedzhment ta pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii [Crisis management and the principle of risk management in the process of eliminating in the emergencies], Kyiv [in Ukrainian].

9. Bowman R. (2016). Emergency Management Crisis Communication. [Retrived 2018-20-12]. Available at: https://www.linkedin.com/pulse/emergency-management-crisis-communication-bowman-d-sc-cand (in Eng).

10. Collins M., Neville K., Hynes W., & Madden, M. (2016). Communication in a disaster - the development of a crisis communication tool within the S-HELP project. Journal of Decision Systems, 25(sup1), 160–170. doi.org/10.1080/12460125.2016.1187392.

11. Perry, R. & Quarantelli, E.L. (Eds.).(2005). What is a disaster? New answers to old questions. Philadelphia. PA, USA: Xlibris.

12. Quarantelli, E.L. (2000). Disaster Research. In E.F. Borgatta and R.J.V. Montgomery (Eds.) Enciclopedia of Sociology, edited by New York, NY: Macmillian, pp. 682-688.

13. Terentieva A. (2009). Upravlinnya nadzvy`chajny`my` sy`tuaciyamy` [Emergency management], Kyiv [in Ukrainian].

УДК 330.342:338.2

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-356-369

Терещенко Діна Акрамівна, кандидат наук з державного управління, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел. (066) 827-76-61, e-mail: dtereshchenko7754367@ukr.net**,** https//orcid.org/0000-0003-0633-0097

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено сутність та особливості комунікативного забезпечення державного регулювання формування людського капіталу в Україні. Зазначено, що становлення ефективної взаємодії владних органів різного рівня з громадськістю залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні. Здійснено аналіз моделей державного управління (Old Public Management; New Public Management; Good Governance). Надано рекомендації щодо використання принципів нового публічного менеджменту і належного врядування для вдосконалення механізму взаємодії між суб'єктами і об'єктами державного регулювання формування людського капіталу в Україні.

Розроблено механізм управління комунікаціями між владою, бізнесом та суспільством в контексті реалізації державної політики щодо формування і розвитку людського капіталу, функціонування якого передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження партнерської взаємодії, ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

В рамках запропонованого механізму здійснено перенесення акцентів уваги державного управління від оперативних задач використання окремих елементів маркетингу до стратегічних завдань формування стабільних груп лояльних стейкхолдерів за рахунок впровадження системи та інструментарію маркетингу партнерських відносин. Розкрито роль основних засобів інтегрованих маркетингових комунікацій (паблік рілейшнз, прямий маркетинг, державна реклама) в досягненні стратегічних цілей державного регулювання формування людського капіталу.

Наголошено, що вирішення комплексної проблеми формування людського капіталу потребує взаємодії всіх зацікавлених сторін у певній сфері

(охорони здоров`я, освіти та науки, культури, екологічної безпеки, надання публічних послуг тощо), відтак головним науковим завданням стає розробка організаційно-правових заходів щодо імплементації принципів врядування в практику владних структур у трьох основних напрямах: розвиток державно-приватного партнерства, розвиток системи надання публічних послуг та створення сприятливих умов для ефективної взаємодії різних рівнів публічної влади (центрального, регіонального, місцевого).

Ключові слова: державне регулювання, державна реклама, зв'язки з громадськістю, комунікації, механізми, прямий маркетинг, людський капітал

Tereshchenko Dina Akramovna, PhD in Public Administration, Associate Professor, doctoral student of educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, 61024, Kharkiv, Str. Lermontovs'ka, 28, tel.: (066) 827-76-61, e-mail: dtereshchenko7754367@ukr.net, https//orcid.org/0000-0003-0633-0097

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF COMMUNICATIVE PROVISION OF STATE REGULATION OF HUMAN CAPITAL FORMATION IN UKRAINE

Abstract. It was investigated in the article the peculiarities and essence of communicative provision of state regulation of human capital formation in Ukraine. It is noted that the establishment of effective interaction of different levels of government bodies with the public depends on qualitative changes in the model of public administration in Ukraine. The models of public administration (Old Public Management; New Public Management; Good Governance) are analyzed. Recommendations were given on the application of the principles of new public management and good governance to improve the mechanism of interaction between the subjects and objects of state regulation of human capital formation in Ukraine.

Designed by mechanism of management of communications between the government, business and society in the context of the implementation of state policy on the formation and development of human capital, the functioning of which provides not only informing the population, but also establishing partnerships or effective feedback, conducting appropriate publicity work, establishing public control on the activity of state and local self-government bodies.

It was carried out within the framework of the proposed mechanism for transfer the accents of attention of public administration attention from the operational tasks of using separate elements of marketing to the strategic tasks of forming stable groups of loyal stakeholders through the implementation of a system and tools for marketing partnerships. Disclosed of the role of fixed assets of integrated marketing communications (public relations, direct marketing, public advertising) in achieving the strategic goals of the state regulation of human capital formation.

It was emphasized, that addressing the complex problem of human capital formation requires the involvement of all stakeholders in a particular field (health, education and science, culture, environmental security, public services, etc.), therefore, the main scientific task is to develop organizational and legal measures to implement the principles of governance in the practice of government structures in three main areas: the development of public-private partnerships, the development of public service delivery system and the creation of favorable conditions for effective interaction of different levels of public power (central, regional, local).

Keywords: state regulation, state advertising, public relations, communications, mechanisms, direct marketing, human capital

Постановка проблеми. Забезпечення стійких темпів соціально-економічного розвитку, залучення інвестицій як в основні засоби та технології, так і в людський капітал відповідно до запропонованої Урядом України стратегії економічного зростання [1], неможливе без ефективної взаємодії органів державної влади, бізнесу та суспільства (людини). Відповідно до названої Стратегії «до 2024 року Україна має перейти до топової групи індексу людського капіталу, а середня тривалість життя вирости до 75 років».

Поряд з цим, «на сьогоднішній день, на рівні офіційних інституцій система державного управління людським розвитком представлена окремими елементами, наприклад, управління освітою, охороною здоров'я, зайнятістю, соціальним захистом. Ці елементи є багаторівневими системами, що побудовані за ієрархічним принципом, згідно з яким визначаються: обсяг управління на кожному рівні, послідовність та підпорядкованість рівнів управління, розподіляються функції по вертикалі та горизонталі, обов'язки, права та відповідальність. На кожному рівні управління, розміщення елементів і форма їх зв'язків передбачає певну автономію. Це призводить до відсутності: по-перше, комплексного підходу до проблеми управління людським розвитком; по-друге, відповідальності за наявний результат» [2, с.230].

Існує необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування. Забезпечення їх оптимальної взаємодії – один з пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, оскільки від нього залежить вирішення проблем локального, місцевого характеру. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій [3].

Усе це, безперечно, вимагає перегляду традиційних підходів до методів і механізмів прийняття рішень, стереотипів управлінського мислення державних/публічних службовців та перехід до сучасних моделей державного управління, нових механізмів налагодження партнерства і міжсекторної співпраці, взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу і суспільства в контексті реалізації заходів щодо регулювання

формування і розвитку людського капіталу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні підходи до трансформації публічного управління висвітлено у працях таких учених, як С. Домбровська, Д. Кетл, Ю. Ковбасюк, Д. Красільніков, Н. Леоненко, С. Майстро, В. Мороз, Т. Поспєлова та ін. Концептуальні засади теорії комунікації владних структур, розвитку зв'язків із громадськістю, маркетингових комунікацій органів публічного управління знайшли своє відображення в роботах В. Козакова, М. Лашкіної, М. Логунової, Г. Почепцова, О. Рашковської, В. Ребкала, Є. Романенка та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробків щодо реформування системи державного управління, зокрема її інформаційно-комунікативної підсистеми, питання функціонування механізмів взаємодії системи органів влади, бізнесу та суспільства, їх оптимізації з метою формування і розвитку людського капіталу в Україні, є недостатньо вивченими, що зумовлює необхідність подальших дослідницьких зусиль у цьому напрямі.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичнх основ та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення комунікативного забезпечення державного регулювання формування людського капіталу в Україні на засадах сучасних концепцій державного управління (New Public Management; Good Governance).

Виклад основного матеріалу. Неоціненну роль у державному управлінні відіграють інформаційно-комунікативні процеси. По суті саме управління - це не що інше, як здійснення цілеспрямованих комунікативних контактів людей, які обмінюються й споживають певну інформацію. У цьому контексті можна говорити, що наявні і майбутні способи створення суспільних благ і якість методів управління соціумом радикально залежать і залежатимуть від інформаційно-комунікативних зв'язків [4, с. 30].

У сучасному цивілізованому світі комунікаціям між структурами, що здійснюють державну владу й управління суспільством відводиться центральне місце в кожній політичній системі. З позиції демократії, саме комунікація є ключовим елементом при формуванні суспільства, в якому громадяни і держава відчувають свій взаємозв'язок. Звідси визначається її стимулююча роль. Головна мета комунікації – створення довірливих відносин між зацікавленими сторонами, формування правильних очікувань з боку громадськості та налагодження партнерських стосунків між суб'єктами комунікації [5, с. 10]. Водночас «комунікації у публічному просторі» розглядаються нами як ефективний управлінській засіб розвитку та реалізації заходів, необхідних для досягнення поставлених цілей [6].

Сьогодні теоретиками та практиками розглядаються три основних підходи до вдосконалення існуючої організаційної структури системи

державного управління, а отже і системи комунікацій: ієрархічна, «ринок», «мережа» (табл. 1). В рамках першої моделі в системі державного управління існує сувора ієрархія владних структур, в тому числі й представницьких органів; державне управління розглядається як «раціональна бюрократія», побудована на відносинах, які розглядаються у вертикальній проекції. Названа модель передбачає жорстке централізоване управління, дотримання норм, стандартів, планів, що на практиці породжує такі організаційні недоліки, як: неповороткість, розростання держапарату, ігнорування необхідності підвищення цінності державних послуг та врахування інтересів населення в процесі прийняття державно-управлінських рішень.

Таблиця 1. Організаційна структура та моделі державного управління

Орг. структура/ Методологія	Тип організа-ційної структури управління	Тип управління	Модель державного управління	Фокус моделі	Вид комунікацій
«Жорстка»/ Контроль та підзвітність	Ієрархічна (складна орг. структура)	Контроль і управління	Old Public Management (Класичне державне управління)	Процедури (раціональна бюрократія)	Сильні вертикальні комунікації
«М`яка»/ Плюралис-тична незалежність	«Ринок» (проста орг. структура)	Управління (організацій-но-діяльнісне)	New Public Management (Новий публічний менеджмент)	Ефект, результат (менеджери-зація та маркетизація)	Слабкі вертикальні, посилення горизонтальних комунікацій
Проектна/ Взаємо-залежність	«Мережа»	Управління (політичне, інституціо-нальне, реф-лексівно-ко-мунікативне)	Good Governance (Належне Врядування)	Участь і партнерство	Сильні горизонтальні, «мережеві» комунікації

[розробка автора на основі [7]

Друга модель – NPM – орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, посилення механізмів зворотного зв`язку між державою та громадянами. Серед рис моделі NPM можна виокремити простоту організаційної структури управління з невеликою кількістю ієрархічних рівнів, на відміну від традиційної бюрократичної структури з безліччю ієрархічних рівнів; поєднання «жорсткості» і «м`якості» (реалізація основних цілей контролюється згори, водночас нижні ієрархічні рівні самостійні в діях, що сприяє досягненню цілей); ринкові механізми координації комунікації.

Поширення ідей NPM сприяло «перепрограмуванню» західної системи

державного управління, руйнуванню «закостенілих» бюрократичних структур, перетворенню їх у більш чутливі до економічної кон'юнктури й запитам суспільства, прозорі для громадського контролю, підзвітні політичному керівництву і в цьому сенсі більш ефективні [8].

Модель сучасного державного управління NPM ґрунтується на двох ключових елементах - менеджеризації та маркетизації; передбачає підвищення гнучкості управління, готовності до змін. Д. Кетл визначає шість основних характеристик моделі державного управління NPM [9]: продуктивність, маркетизація, орієнтація на клієнтів, децентралізація, орієнтація на цілі, звітність за результатами. Серед країн, які визнали ефективність моделі NPM – США, Великобританія, Швеція, Німеччина, Франція, Нідерланди, Нова Зеландія та ін. Серед успішних практик впровадження інструментів NPM можна виокремити: запровадження пілотних проектів, маркетингових інструментів, практики бенчмаркінгу.

В рамках мультимодального державного управління (Good Governance) переважають «мережеві» комунікації. За допомогою численних інститутів обміну ресурсами, інформацією, узгодження політики і рішень мережева модель державного управління пропонує нові форми комунікації громадян з політичним керівництвом держави і державними службовцями, а отже - нові форми контролю, підзвітності та механізми узгодження інтересів. Мережеві моделі передбачать перехід від системи розподілу державних ресурсів, до системи обміну ресурсами між учасниками мережі. Ціннісним аспектом у даному випадку є сильні горизонтальні взаємозв'язки і самоорганізація мережі. Вертикальні (субординаційні) зв'язки є достатньо слабкими при зовнішній взаємодії органів влади з іншими публічними інститутами.

До прикладів типових конструкцій управлінських мереж в Україні можна віднести державно-приватне партнерство (участь бізнесу та громадянського суспільства у наданні публічних послуг); грантові та контрактні угоди, коли держава передає функції з надання послуг некомерційним організаціям та бізнесу; коаліції зацікавлених груп; відносини кооперації та співробітництва з регіонами ЄС.

Незважаючи на те, що концепції NPM і Governance активно впроваджуються в систему державного управління багатьох країн, світовий досвід реформування державного управління продемонстрував неспроможність ідеї повної відмови від бюрократичної моделі державного управління. Саме бюрократія є гарантом дотримання громадського інтересу і обмежує домінування вузько групових інтересів бізнесу в процесі налагодження взаємодії з державою, не заперечуючи ієрархії. На думку автора, процес побудови механізмів державного регулювання формування і розвитку людського капіталу в Україні має передбачати системне поєднання кращих характеристик концепцій бюрократичної моделі (класичного державного управління), нового державного менеджменту та «належного врядування»

(зокрема, мережевого державного управління) [10, с.132-135].

Таким чином, здійснений аналіз свідчить, що оптимальною моделлю управління комунікаціями системи органів влади, спрямованої на регулювання процесів формування людського капіталу може бути сімбіоз трьох названих концепцій. Для запровадження цих змін, спираючись на зарубіжний досвід («на Заході в органах державного управління немає відділів зі зв'язків із громадськістю: вони називаються відділами комунікацій [11, с. 20-21]»), можна створити Державне агентство з питань комунікації – центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), поклавши на нього функції з реалізації державної комунікативної політики щодо формування людського капіталу, розвитку інформаційно-комунікативного суспільства. Перевагами такого підходу є: формування та проведення єдиної державної політики у різних сферах формування людського капіталу (освіти, охорони здоров`я, соціального захисту, екологічної безпеки та ін.); підвищення рівня керованості та координації; усунення розпорошеності сфери; підвищення статусу координаційного органу та можливостей впливу на сферу; усунення дублювання функцій та завдань ЦОВВ. Також можна в існуючій розподіленій структурі ЦОВВ, органів місцевого самоврядування, що відповідають за розвиток комунікації, інформаційне суспільство та електронне урядування, уточнити лише їх цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних органів. Перевагами другого підходу є: не потребує додаткових витрат (фінансових і часових) на свою реалізацію; відповідає загальному процесу децентралізації, деконцентрації та демократизації влади.

Практичне впровадження принципів сучасних концепцій нового публічного менеджменту і належного врядування передбачає зміни не лише в організації діяльності органів публічної влади, а й обумовлює активне використання кращих практик маркетингу. «На сучасному етапі маркетинг є загальноприйнятою та визнаною управлінською концепцією, що має на меті збалансування економічних інтересів товаровиробника та споживача. Практики публічно-управлінської діяльності свідчать про те, що маркетинг поступово стає концепцією і успішно використовується органами державної влади та місцевого самоврядування [4, с. 231]».

На особливу увагу заслуговує маркетинг партнерських відносин, який дозволить вибудувати ланцюжок відносин не тільки всередині системи органів державного управління для забезпечення якості державних/публічних послуг, але й поза її межами – з партнерами на ринку, з контактними аудиторіями, зі споживачами послуг тощо. У рамках маркетингового підходу до державного регулювання формування і розвитку людського капіталу в Україні, доцільно розробити механізм управління комунікаціями між владою, бізнесом та суспільством (далі – механізм комунікації) в контексті реалізації державної політики щодо формування і розвитку людського капіталу, який

концептуально поєднає вплив комунікативних інструментів стратегічного маркетингу, маркетингу партнерських відносин і внутрішнього маркетингу (рис. 1).

Даний механізм забезпечує створення багаторівневого й мультисуб'єктного координаційного механізму, результат функціонування якого, залежить від здатності суб`єктів суспільних комунікації визначити спільну точку зору, мобілізувати компетенції різної природи й реалізувати дієві способи розподілу відповідальності й легітимізації прийнятих управлінських рішень, спрямованих на формування і розвиток людського капіталу. На рис. 1 відображено численні зв`язки, які існують в системі формування і розвитку людського капіталу.

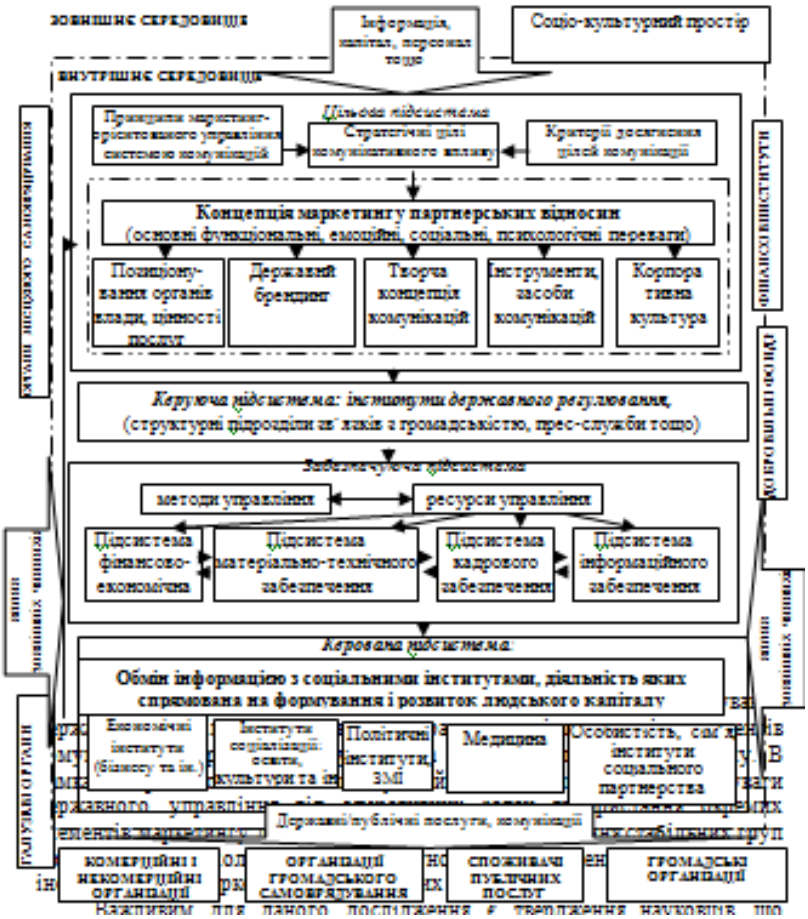


Рис. 1. Механізм управління комунікаціями між владою, бізнесом та суспільством в контексті реалізації державної політики щодо формування і розвитку людського капіталу

Консенсус досягається завдяки процедурі загального формування державно-управлінських рішень, що враховують інтереси різних агентів комунікацій в процесі формування та розвитку людського капіталу. В рамках запропонованого механізму здійснено перенесення акцентів уваги державного управління від оперативних задач використання окремих елементів маркетингу до стратегічних завдань формування стабільних груп

лояльних стейкхолдерів за рахунок впровадження системи та інструментарію маркетингу партнерських відносин.

Важливим для даного дослідження є твердження науковців, що «механізми управління мають формальну та неформальну площину своєї дії та розвитку. Формальний аспект функціонування механізмів управління обумовлюється інституціональним середовищем, у межах якого відбувається процес управління (сукупність офіціально визнаних норм, правил тощо). Неформальний аспект обумовлено релігійно-культурологічними особливостями суб'єктів та об'єктів управління. Таким чином, зміст механізмів управління може бути розкрито через організовану та цілеспрямовану діяльність суб'єктів управління у її єдності з впливами (діями, протидіями тощо) домінуючих традицій та особливостей розвитку об'єкту управління» [12, с.141].

Спираючись на вищевикладене, можна стверджувати, що стратегічний підхід до формування комунікативного простору державного регулювання формування людського капіталу передбачає вихід за рамки традиційного набору таких категорій, як «цільові аудиторії», «інформаційні потоки», «інформаційний продукт» і перехід до комунікативного впливу на структури суспільства, на процеси проблем якості людського капіталу, національної безпеки і забезпечення національних інтересів, з урахуванням особливостей суб'єктів та об'єктів управління (зокрема, соціально-політико-культурологічних). Специфікою партнерства є збереження кожним із партнерів відносної самостійності в основних аспектах діяльності. Тож партнерство як вид спільної діяльності полягає в рівноправності її учасників, що передбачає рівні права й обов`язки кожної зі сторін, а відтак, і взаємну відповідальність.

Мета функціонування запропонованого механізму управління комунікаціями – створення умов для досягнення взаєморозуміння й конструктивної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, суспільних об'єднань і організацій та ринкових інститутів у процесі реалізації соціально-значущих проектів, які спрямовуються на формування і розвиток людського капіталу. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом регулювання процесів обміну інформацією, покращення комунікативних каналів та співробітництва, використання комунікативних технологій, скоординованих програм, планів, завдань, синхронізованих з дією комунікативних процесів і інструментів на національному рівні.

Серед основних функцій досліджуваного механізму слід виокремити: аналіз і регулювання суспільних відносин; розробка стратегії комунікативної діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; організація ефективного «зворотного зв'язку» органів влади з бізнес-структурами та суспільством (людиною); залучення громадськості до участі у процесі обговорення та прийняття рішень; моніторинг та оперативне

реагування на індивідуальні потреби, запити цільових аудиторій внутрішнього і зовнішнього середовища; забезпечення ефективності комунікацій органів влади та максимального задоволення інтересів усіх учасників і суспільства; координація, контроль суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв; встановлення громадського контролю за діяльністю органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Ключовими елементами, які формують суспільні відносини в системі формування і розвитку людського капіталу через маркетинг партнерських відносин, на думку автора, є:

- система корпоративних стандартів (розроблення стандартів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом і суспільством; формування стійкої системи культурних цінностей, культурного середовища, яке дозволить легитимізувати різноманітні ідеологічні конструкції; орієнтація на корпоративну культуру);
- державний брендинг (стратегія формування образу і репутації органів влади);.
- позиціонування (позиціонування органів влади як рівноправної сторони у взаємодіях з бізнесом, як постачальника послуг, відображення і моделювання не відкритості, а саме підпорядкованості влади; сегментація цільових аудиторій і інформаціних каналів, фокусування комунікацій, прив’язування комплексу асоціацій до легко впізнаних візуальних елементів);
- творча концепція, яка забезпечує чітке розуміння і сприйняття образу системи державного управління (визначає форму подання всієї інформації щодо системи державного управління та її послуги, формує емоційний зв'язок; у сукупності з системою ідентифікації є інструментом накопичування або прив’язки асоціацій та зрозумілою, що швидко сприймається формою відображення сутності повідомлення);
- інструменти комунікацій (безпосередньо є носіями інформації, з яких цільові аудиторії отримують повідомлення від органів державного управління; сама якість інструментів теж є джерелом асоціацій, яка проектується на якість державних послуг).

Серед інструментів комунікацій особливу увагу слід звернути на інструменти інтегрованих маркетингових комунікацій органів державної влади, які б забезпечували підвищення обсягів кредиту довіри до них, працювали на престижність їх інститутів, супроводжували пропагандистську та роз’яснювальну діяльність, формували позитивний імідж сфери публічного управління. У сучасних умовах розвитку системи державного управління в Україні виникає об’єктивна необхідність розширення використання в діяльності органів влади PR-технологій. «Щоб відбулися позитивні зміни у

зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту) [13, с. 37-38]».

У контексті реалізації державної комунікативної політики, спрямованої на формування і розвиток людського капіталу, стратегічну роль відіграє рекламна комунікологія (іміджева реклама, пропагандистська, диверсифікативна (провокативна) та інші). «Рекламна комунікологія у сфері публічного управління формує певні суспільні стереотипи, стандарти та цінності реалізації державної політики, забезпечуючи відповідні соціокультурні перетворення у суспільстві. Рекламна комунікологія на рівні діяльності органів державної влади являє собою специфічну сферу масових комунікацій між органами державної влади та різними аудиторіями з метою активного інформаційного, експресивного та прагматичного впливу на них, який має забезпечити вирішення основних, найактуальніших проблем розвитку суспільства, тим самим гарантуючи транспарентність системи публічного управління [4, с.119, 120]».

Рекламна комунікація, «що займає нішу інформатора, регулятора соціальної взаємодії» [14, с. 259], має бути спрямована на комунікативну ефективність державного регулювання формування людського капіталу.

Слушно зазначають українські дослідники О. Є. Романенко та І. В. Чаплай, що на поточний момент спостерігається зростання ролі директ-маркетингу як інструменту встановлення довгострокових відносин органів державного управління з громадянами (прямий маркетинг партнерських відносин). Зокрема, певні вигоди надає прямий маркетинг органам державної влади. Прямий маркетинг надає можливість вибору найбільш відповідного часу для взаємодії з їх аудиторіями. Крім того, при застосуванні директ-маркетингу з'являється можливість оперативної оцінки реакцій громадян на різні послуги державного управління та виявлення найбільш дієвих механізмів роботи [15, с. 76]. На погляд автора, указані дослідники досить вірно визначили сильні позиції даного засобу комунікацій та його особливості в державному управлінні.

Таким чином, вирішення проблеми вдосконалення комунікативного забезпечення державного регулювання формування людського капіталу в Україні потребує нетрадиційних підходів, що ґрунтуються на сучасній методологічній базі, яка враховує потенціал самоорганізації соціально-територіальних систем, вплив глобалізації, інформатизації, регіоналізації суспільного життя на децентралізацію публічної влади, посилення ролі інформації, знання, гуманітарних цінностей, неформальних компонентів взаємодії суб'єктів влади та суспільства як нематеріальних ресурсів розвитку.

Висновки. Отже, можна резюмувати, що вирішення комплексної проблеми формування людського капіталу потребує взаємодії всіх зацікавлених сторін у певній сфері (охорони здоров`я, освіти та науки,

культури, екологічної безпеки, надання публічних послуг тощо), відтак головним науковим завданням стає розробка організаційно-правових заходів щодо імплементації принципів врядування в практику владних структур у трьох основних напрямах: розвиток державно-приватного партнерства, розвиток системи надання публічних послуг та створення сприятливих умов для ефективної взаємодії різних рівнів публічної влади (центрального, регіонального, місцевого).

Подальші дослідження необхідно спрямувати на пошук механізмів легітимності і керованості визначених процесів, їх регламентування на національному та регіональному рівнях. Вирішення окреслених проблем дозволить визначити і реалізувати основні напрями оптимізації процесу формування системи партнерської взаємодії, що сприятиме рівномірному розподілу економічних ресурсів, а отже, розвитку людського капіталу, виробництв і, як наслідок – соціально-економічному розвитку регіонів і країни.

Література:

1. Стратегія економічного зростання: ВВП +40% та 50 млрд дол США ПІІ до 2024 року. URL : https://www.kmu.gov.ua/news/vvp-40-ta-50-mlrd-dol-ssha-investicij-do-2024-roku-prezentovana-strategiya-ekonomichnogo-zrostannya

2. Поспєлова Т.В. Механізми державного управління людським розвитком в Україні: монографія. Донецьк: Норд-Прес, 2011. 350 с.

3. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2012. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33.

4. Козаков В. М. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / [В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребкало, Є. О. Романенко, І. В. Чаплай]. Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. 288 с.

5. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. Вип. 1. 2013. С. 10–18.

6. Логунова М.М., М.Лашкіна, П.Гвоздик, А.Алєксєєв. Комунікації судової влади. К : АДЕФ. Украина, 2011. 276 с.

7. Maracha V. Feedback Mechanisms in Public Administration System: VSM Application and Institutional Factors. Conference: 4th Business Systems Laboratory International Symposium «Governing Business Systems. Theories and Challenges for Systems Thinking in Practice». At: Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania. URL: https://www.researchgate.net /publication/ 309239923_Feedback_Mechanisms_in_Public_Administration_System_VSM_Application_and_ Institutional_Factors.

8. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и И Good Governance. *ARS ADMINISTRANDI*. 2014. № 2. С. 45-62. URL: file:///D:/Users/Moyo1/Documents/Downloads/sovremennye-zapadnye.

9. Kettl D. The Global Public Management Revolution / D. Kettl. [S. p.: s. n.]. P. 30-33.

10. Терещенко Д.А. Концептуальні підходи до формування механізмів державного регулювання розвитку людського капіталу. Україна у світових глобалізаційних процесах: культура, економіка, суспільство: тези доповідей. Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 25–26 берез., 2020 р. / М-во освіти і науки України; Київ. ун-т культури, Київ. нац. ун-

т культури і мистецтв. Київ: Вид. центр КНУКіМ, 2020. 198 с. С.132-135.

11. Почепцов Г. Нові вимоги до комунікацій влади з населенням. Запровадження комунікацій у суспільстві. / Збірка статей за результатами круглого столу «Запровадження світових стандартів комунікації між владою та громадськістю - план дій для України» URL: http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/Com_politics_FINAL.pdf

12. Домбровська С.М., Мороз В.М., Грень Л.М., Леоненко Н.А., Мороз С.А. Державне управління забезпеченням гендерної рівності в Україні: монографія. Х.:НУЦЗУ, 2018. 251 с.

13. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2014.128 с.

14. Park H., Blenkinsopp J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction // International Review of Administrative Sciences. 2011. № 77 (2). P. 254–274.

15. Романенко Є. О., Чаплай І. В. Система маркетингових комунікацій в механізмах державного управління. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 69-78.

References:

1. VVP +40% ta 50 mlrd dol SShA PII do 2024 roku : Stratehiia ekonomichnoho zrostannia [+ 40% of GDP and $ 50 billion in FDI by 2024: economic growth strategy presented]. (2020). *www.me.gov.ua.* Retrieved from http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=09969508-2d02-483d-a63a-5c9aa7675e38&title=Vvp-40-Ta50-MlrdDolSshaPiiDo2024-Roku-PrezentovanaStrategiiaEkonomichnogoZrostannia [in Ukrainian].

2. Pospielova, T.V. (2011). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia liudskym rozvytkom v Ukraini [Mechanisms of public administration of human development in Ukraine]*. Donetsk: Nord-Pres [in Ukrainian].

3. Maistro, S.V. (2012). Rozmezhuvannia povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Separation of powers of state authorities and local self-government bodies]. *Derzhavne budivnytstvo – State building, 1*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33 [in Ukrainian].

4. Kozakov, V.M., Rashkovska, O.V., Rebkalo, V.A., Romanenko, Ye.O., & Chaplai, I.V. (2017). *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii [State-Civil Communication: The Way from Crisis to Interaction]*. Kyiv: DP «Vyd. dim «Personal» [in Ukrainian].

5. Lashkina, M. (2013). Novi pidkhody do komunikatsii v publichnomu prostori derzhavnoho upravlinnia [New approaches to communication in the public space of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 1*, 10-18 [in Ukrainian].

6. Lahunova, M.M., Lashkina, M., Hvozdyk, P., & Aleksieiev, A. (2011). *Komunikatsii sudovoi vlady [Communications of the Judiciary]*. Kyiv: ADEF. Ukraina [in Ukrainian].

7. Maracha, V. (2016). Feedback Mechanisms in Public Administration System: VSM Application and Institutional Factors. *Conference: 4th Business Systems Laboratory International Symposium «Governing Business Systems. Theories and Challenges for Systems Thinking in Practice».* At: Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/309239923_Feedback_Mechanisms_in_Public_Administration_System_VSM_Application_and_Institutional_Factors [in English].

8. Krasylnykov, D.H., Svyntseva, O.V., & Troytskaia, E.A. (2014). Sovremennye zapadnye upravlencheskye modely: syntez [Modern Western Management Models: A Synthesis]. *New Public Management Good Governance. ARS ADMINISTRANDI, 2,* 45-62 [in Ukrainian].

9. Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution.* Brookings Institution Press [in English].

10. Tereshchenko, D.A. (2020). Kontseptualni pidkhody do formuvannia mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuvannia rozvytku liudskoho kapitalu [Conceptual approaches to the formation of mechanisms of state regulation of human capital development]. *Ukraina u svitovykh hlobalizatsiinykh protsesakh: kultura, ekonomika, suspilstvo – Ukraine in the Global Globalization Processes: Culture, Economy, Society :* Proceedings of International Research Practice Conference. (pp. 132-135). Kyiv: Vyd. tsentr KNUKiM [in Ukrainian].

11. Pocheptsov, H. (2009). Novi vymohy do komunikatsii vlady z naselenniam. Zaprovadzhennia komunikatsii u suspilstvi [New requirements for communication between the authorities and the population. Introducing communications in society]. *Zaprovadzhennia svitovykh standartiv komunikatsii mizh vladoiu ta hromadskistiu - plan dii dlia Ukrainy – Implementing world standards for communication between government and the public - an action plan for Ukraine* : Proceedings of the round table. (pp. 20-23). Retrieved from http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/Com_politics_FINAL.pdf [in Ukrainian].

12. Dombrovska, S.M., Moroz, V.M., Hren, L.M., Leonenko, N.A. & Moroz, S.A. (2018). *Derzhavne upravlinnia zabezpechenniam hendernoi rivnosti v Ukraini [Public Administration for Gender Equality in Ukraine]*. Kharkiv: NUTsZU [in Ukrainian].

13. Kovbasiuk, Yu. V. (Eds.) (2014). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii [Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

14. Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences, 77(2),* 254-274 [in English].

15. Romanenko, Ye.O., & Chaplai, I.V. (2016). Systema marketynhovykh komunikatsii v mekhanizmakh derzhavnoho upravlinnia [System of marketing communications in mechanisms of public administration]. *Aktualni problemy ekonomiky – Current problems of the economy, 4,* 69-78 [in Ukrainian].

УДК: 339.92

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-370-379

Шкурат Іван Вікторович кандидат наук з державного, управління, доцент кафедри політології Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди, докторант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України; 08401, м. Переяслав-Хмельницький, вул. Сухомлинського, 30; 38095571630; e-mail: ishiva@ukr.net, https//orcid.org/0000-0002-8810-2890

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ ЯК КЛЮЧОВА ДОМІНАНТА ЗБІЛЬШЕННЯ СТУПЕНЯ ЗАЛУЧЕНОСТІ УКРАЇНИ В ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

Анотація. У статті висвітлено питання щодо транснаціональних корпорацій та їхній вплив на державні органи влади, проаналізовано та узагальнено основні поняття діяльності ТНК. Тим самим, автором реалізовано мету, що полягає в дослідження діяльності ТНК в контексті вагомого чинника долучення України в глобалізаційний процес.

У дослідженні використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: наукове узагальнення та систематизація – для визначення характеристик ТНК; порівняльний аналіз – для співставлення деяких аспектів діяльності ТНК закордоном та в Україні; системний аналіз – для виявлення позитивних і негативних сторін впливу ТНК на уряд України; логічний синтез – для пояснення результатів дослідження.

Аналіз діяльності ТНК надав підстави виокремити, що це легальний, знаковий і важливий чинник глобальної економіки. Він являє собою, насамперед фінансові потоки, що визначають стан влади в тій або іншій країні, рівень економіки і рівень добробуту.

Обґрунтовано, що необхідно дотримуватися обережної позиції щодо транснаціональних корпорацій, слідкувати за їх вкладеннями та спрямовувати їхні інвестиції у сфери, що є пріоритетними. При цьому варто запобігати можливості монополізації транснаціональними структурами певних галузей та використання панівного ринкового становища ТНК у цілях, не сумісних із цілями національного розвитку. І якщо Україна хоче стати повноцінним суб’єктом глобальної економічної діяльності, хоче брати участь не лише на ринках виробів чорної металургії або простих хімічних виробів, то вона має створювати власні транснаціональні структури, адже без того, щоби мати постійну присутність на ринках машин і обладнання за кордоном, ви не зможете експортувати.

Досліджено, що ТНК приводять до провінціалізації країн, у яких працюють. Причина цього полягає у тому, що такі країни виявляються чітко задіяні лише в одному якому-небудь виробничому ланцюжку. Мультинаціональні корпорації не зацікавлені в модернізації всієї країни, у розвитку соціальної сфери держави, адже це додає труднощів і витрат для ТНК. І зараз Україна цікавить транснаціональні корпорації лише з погляду дешевої робочої сили.

Встановлено, що проблема сучасних концепцій розвитку полягає в тому, щоб потрапити на міжнародний ринок. А для цього необхідно мати дешеві товари. Але країна, що має дешеві природні ресурси, дешеву робочу силу в умовах глобалізації ризикує перетворитися усього лише в ресурс для більш розвинутих країн, не одержавши при цьому вигод від глобалізації.

Ключові слова: ТНК; глобалізація; національна економіка; конкурентоспроможність; бізнес.

Shkurat Ivan Viktorovich PhD, Pereyaslav-Khmelnytsky State Pedagogical University named by Gregory Skovoroda, Socio-Istorigy Faculty, Associate Professor of Department of Political Science, Doctoral Student of the Ukrainian state employment service, 08401, Pereyaslav-Khmelnitsky, st. Sukhomlinsky, 30; 38095571630, e-mail: ishiva@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0002-8810-2890*

TRANSNATIONAL CORPORATIONS AS A KEY DOMINANT TO INCREASE THE DEGREE OF UKRAINE'S INVOLVEMENT IN THE GLOBALIZATION PROCESS

Abstract. This article highlights the issues of Transnational Corporations and their impact on State Authorities, analyzes and summarizes the basic concepts of the activities of TNC. Thus, the author realized the goal, which is to study the activities of TNC in the context of a significant factor in Ukraine's entry into globalization processes.

In the study were used General Scientific and Special Methods: Scientific generalization and Systematization - to determine the characteristics of TNC; Comparative Analysis - for comparing some aspects of TNC activity abroad and in Ukraine; Systematic Analysis - to identify the positive or negative aspects of TNC influence on the Ukrainian Government; Logical Synthesis - to explain the results of the study.

An analysis of the activities of TNC has led to the finding that this is a legal, significant and important factor in the global economy. First of all, it represents the financial flows that determine the state of power in a particular country, the economy or the level of wealth.

The rationale for cautious stance on multinational corporations, monitoring their investments and directing their investments in priority areas has been proved.

At the same time, the possibility of monopolization by transnational structures of certain industries and the use of the dominant market position of TNC for purposes incompatible with national development goals should be prevented. Even if Ukraine wants to become a full-fledged entity of global economic activity and wants to participate not only in the markets for ferrous metallurgy or simple chemical products, it must create its own transnational structures, because without having a permanent presence in the markets for machinery and equipment abroad, you will not be able to export.

It has been researched that TNC make the countries where they work become provinces. The reason for this is that such countries appear to be clearly involved in only one production chain. Multinational corporations are not interested in the modernization of the whole country, in the development of the social sphere of the state, because it adds difficulties and costs for TNC. And now, for transnational corporations, Ukraine is only interested in cheap labor.

It is established that the problem of modern concepts of development is to get into the international market. And for this you need to have cheap goods. But a country with cheap natural resources, cheap labor in the context of globalization, risks becoming only a resource for more developed countries, without receiving any benefits from globalization.

Keywords: TNC; globalization; National economy; ability to competition; business.

Постановка проблеми. Наявність дешевої робочої сили в Україні є стимулом для вкладання капіталу в країну. Тому наша країна потенційно має порівняльну перевагу і може розвивати власні машинобудівні підприємства із залученням ТНК, використовуючи цей чинника. Але є випадки, за яких експлуатація робітників є надмірною, а на підприємствах з іноземним капіталом або відсутні, або лише формально присутні профспілки, немає колективних угод, які б регулювали трудові відносини, коли такі підприємства зовсім не вкладають коштів у соціальну інфраструктуру. До речі, зараз з цього питання ведуться дискусії, і коли окремі країни висувають претензії до діяльності ТНК, то вони бажають вироблення певних соціальних стандартів роботи таких компаній у себе. І провідні ТНК сьогодні добровільно здійснюють вироблення власних корпоративних правил стосовно дотримання відповідних соціальних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню даних питань присвячені роботи таких українських дослідників і науковців як В. Рокоча, В. Сіденко [1], Б. Губський [3], Е. Лимонова [6], К. Архіпова [6], А. Пехник [8], Ю. Присяжнюк [8], Д. Манойленко [11], О. Гребешкова [9] та ін. Міжнародно-правовим аспектом цієї проблематики займалися такі зарубіжні вчені вчені як Т. Ратувухєрі [2], М Портер [4], У. Бек [5], Г. Кейвс [7],

С. Хаймер [10], Р. Джілпін, Дж. Даннінг, І. Зігмунд, Р. Вернон, Г. Коуз, С. Майерс та ін.

За наявності значної кількості наукових робіт із питань діяльності ТНК багато аспектів даної наукової проблеми залишається недостатньо розкритими та обґрунтованими. Потребують подальшого дослідження ролі ТНК як домінуючого чинника залученості України в процес глобалізації.

Мета статті. Головною метою цієї статті є дослідження діяльності ТНК в контексті вагомого чинника долучення України в глобалізаційний процес.

Виклад основного матеріалу. До діяльності ТНК ставляться по-різному, і питання їхньої ролі є предметом гострих дискусій як в рамках ООН, Організації економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЕСР) чи Світової організації торгівлі. Стикаються дві позиції: поставити ТНК під контроль, виробивши правила для їхньої діяльності, або ж лібералізувати світові інвестиційні режими, дати можливість корпораціям більш ефективно маневрувати ресурсами [1]. Фактично, протиборство цих двох тенденцій не дозволяє сьогодні укласти масштабну міжнародну багатосторонню угоду з міжнародних інвестицій. Існує низка прикладів того, як країни за допомогою транснаціональних корпорацій досить успішно вирішували проблеми подолання технологічного відставання, нарощування свого експортного потенціалу та прискорення економічного розвитку.

Найбільш успішними є приклади багатьох країн Південно-Східної і Східної Азії, останній з яких – це приклад Китаю. Через входження в мережі діяльності ТНК Китай досяг величезних успіхів на світових ринках. Однак, ці країни спромоглися ефективно використати транснаціональні корпорації через те, що вони створили потужні механізми зростання всередині своїх країн. Мається на увазі створення ефективних механізмів стимулювання внутрішніх інвестицій та умов для поєднання внутрішніх та зовнішніх чинників розвитку. Китай, до речі, мав чіткі структурні пріоритети і спрямовував інвестиції саме в ті сектори, які були найбільш сприятливими для економіки країни. Ця країна вкладала капітали у високотехнологічні галузі, і це сприяло підвищенню технологічного рівня китайської економіки.

Схожим шляхом пішли і деякі країни Латинської Америки, зокрема Мексика та Бразилія, замінивши протекціонізм лібералізацією для іноземного капіталу, і завдяки цьому досягли успіху. Разом з тим, маємо й приклад Аргентини, у якій виникли серйозні економічні труднощі. У деяких інших країнах, що мали внутрішні слабкості, вплив ТНК був далеко не оптимальним. Інколи там мало місце неконтрольоване проникнення капіталу в економіку та скуповування національних підприємств для того, аби знищувати можливість для конкуренції або ж сплавляти у ці країни застарілі технології, від яких відмовляються материнські компанії. Такі приклади можна знайти як у країнах, що розвиваються, так і у країнах пострадянського простору.

Варто дотримуватися обережної позиції щодо транснаціональних корпорацій, слідкувати за їх вкладеннями та спрямовувати їхні інвестиції у сфери, що є пріоритетними. При цьому варто запобігати можливості монополізації транснаціональними структурами певних галузей та використання панівного ринкового становища ТНК у цілях, не сумісних із цілями національного розвитку. І якщо Україна хоче стати повноцінним суб'єктом глобальної економічної діяльності, хоче брати участь не лише на ринках виробів чорної металургії або простих хімічних виробів, то вона має створювати власні транснаціональні структури, адже без того, щоби мати постійну присутність на ринках машин і обладнання за кордоном, ви не зможете експортувати.

Експорт, зокрема експорт машин і обладнання, має здійснюватися в умовах постійного контакту зі споживачами, а це може бути налагоджено, якщо ви маєте у власності підприємства, що постійно присутні на відповідних ринках, і через них здійснюєте і постачання, і обслуговування відповідної продукції. Окрім того, слід мати на увазі, що створюючи транснаціональну структуру, ви можете досягти раціоналізації власного виробничого процесу завдяки залученню дешевших і якісніших ресурсів. Класичним прикладом тому є діяльність шведського концерну «Вольво», який приблизно 70-80% комплектуючих завозить з-за кордону і таким чином створює дуже конкурентноспроможну продукцію.

В. Сіденко вважає, що така практика має поширюватися й далі і охоплювати дедалі більше ТНК. Проте сьогодні ми все ще маємо часті приклади того, як іноземні компанії уникають дотримання навіть невисоких соціальних та трудових стандартів [1].

Політолог Тантелі Х. Ратувухєрі, вважає, що сьогоднішня глобалізація має великий економічний крен. Всесвітні корпорації, типу Майкрософт уже на стадії процесу виробництва припускають споживання їхньої продукції всім людством. Вони не шукають вільні ринки, а відразу розраховують охопити увесь світ [2].

Транснаціональні корпорації сприяють збільшенню ступеня залученості України в глобалізацію. У той же час, у світі існують досить обґрунтовані побоювання щодо діяльності транснаціональних корпорацій. Говорять, зокрема, про те, що ТНК приводять до провінціалізації країн, у яких працюють. Причина цього полягає у тому, що такі країни виявляються чітко задіяні лише в одному якому-небудь виробничому ланцюжку. Мультинаціональні корпорації не зацікавлені в модернізації всієї країни, у розвитку соціальної сфери держави, адже це додає труднощів і витрат для ТНК. І зараз Україна цікавить транснаціональні корпорації лише з погляду дешевої робочої сили.

Проблема сучасних концепцій розвитку полягає в тому, щоб потрапити на міжнародний ринок. А для цього необхідно мати дешеві товари. Але країна, що має дешеві природні ресурси, дешеву робочу силу в умовах глобалізації

ризикує перетворитися усього лише в ресурс для більш розвинутих країн, не одержавши при цьому вигод від глобалізації.

У той же час не вигідно закривати свої ринки і дотримуватися політики ізоляціонізму. Адже в цьому випадку зникнуть навіть передумови для глобалізації. До того ж це приведе до невідповідності наших товарів міжнародним стандартам, як це було в СРСР. Перед нами складне завдання: як зробити так, щоб одночасно залучити сюди міжнародних фінансово-економічних гравців і при цьому не зробити країну рядовим васалом ТНК. Для цього потрібно вести активну і послідовну політику у бік глобалізації не локальними «острівцями модернізації», а всією країною.

Це повинна розуміти й еліта. Тому що в слаборозвиненій країні багаті люди зможуть витрачати свої гроші лише за кордоном. Таким чином, вони теж повинні бути зацікавлені в прийнятті соціально орієнтованої державної позиції.

На думку професора Б. Губського [3, с. 12-14] однією з кращих сучасних моделей конкурентоспроможності національної економіки є модель розроблена М. Портером [4]. Згідно з нею конкурентні переваги тієї чи іншої країни розглядаються через міжнародну результативність її національних фірм.

В роботі відомого німецького соціолога, професора Мюнхенського університету Ульріха Бека розкривається на чому будується влада і могутність ТНК. Вона народжується із вторгнення в матеріальні життєві артерії сучасних національно-державних утворень, вторгнення, які відбуваються без революцій, без зміни законодавчої бази і тим більше конституції, а тільки в процесі нормального функціонування, звичайної ділової активності [5].

По-перше, підприємства можуть експортувати робочі місця туди, де витрати по найму робочої сили і податки найнижчі.

По-друге, вони в змозі (на основі створення інформаційно-технічної близькості і сусідства в будь-якій точці планети) завдяки розподілу праці таким чином раззосереджувати виробництво продуктів і надання послуг в різних місцях світу, що національна приналежність фірм здатна тільки вводити в оману.

По-третє, вони в змозі зіштовхнути лобами національні держави и таким чином влаштовувати закулісні торги в пошуках місць з самими низькими податками и самою сприятливою інфраструктурою; вони також можуть «покарати» національні держави, якщо визнають їх надто «дорогими» або «войовниче налаштованих до інвестицій».

По-четверте, вони можуть у створених і контрольованих ними нетрях глобального виробництва самостійно визначати місце для інвестицій, для виробництва, для сплати податків, для проживання і протиставляти їх один одному. В результаті капітани бізнесу можуть жити в самих красивих місцях, а податки платити там, де вони найнижчі [5, с. 13-14].

Важливим компонентом інтернаціоналізаційного процесу і одним з основних джерел глобалізації є феномен транснаціоналізації, в рамках якої певна частка виробництва, споживання, експорту, імпорту і доходу країни залежить від рішень міжнародних центрів за межами даної держави. Як провідні сили тут виступають транснаціональні компанії, які самі є одночасно і результатом, і головними дійовими особами інтернаціоналізації [6].

В процесі глобалізації світової економіки посилюється регулююча роль міжнародних економічних і фінансових організацій (МВФ, СБ, СОТ, ОЕСР та ін.) за їх участю розробляються універсальні норми, стандарти і правила світогосподарських відносин країн і народів. Це дозволяє індустріально розвинутим країнам, перш за все США і ЄС, посилювати свій контроль над світовою валютно-фінансовою системою і світовими кредитно-фінансовими ринками, які слугують головними інструментами регулювання світового господарства [7].

В даний час потужною силою, яка визначає економічний розвиток окремих країн і світу взагалі, стали ТНК. У 2001 р. на їх долю випадало 10% ВВП і третина світового експорту товарів і послуг. В той же час ТНК контролюють більше 90% прямих закордонних інвестицій, приблизно 80% світового банку патентів і ліцензій на нову техніку, технології і “ноу-хау”. Під контролем ТНК знаходиться 90% світового ринку пшениці, кофе, кукурудзи, лісоматеріалів, табаку, джута і залізної руди, 85% ринку міді і бокситів, 80% чаю і олова, 75% - бананів, натурального каучуку і сирої нафти [8].

В числі 50 самих крупних ТНК було 13 американських, 9 японських, 8 німецьких, 5 французьких, 4 швейцарських, 3 англійських, 2 англо-голландських, 2 італійських, 2 канадських, 1 голландська, 1 австралійська [9].

В крупних компаніях США є дві групи директорів, які входять в раду директорів – виконавчі і зовнішні. Останніми, як правило бувають відомі державні і громадські діячі, представники академічних кіл, крупні власники та ін. Склад зовнішніх директорів компанії, з одного боку, визначає її положення в діловому світі, а з іншої – свідчить про характер її зв’язків з органами влади і державним апаратом [10].

Відношення між фінансово-промисловими групами і інститутами державної влади в США, на думку науковців РІСД, можна розглядати у двох площинах – прямі зв’язки, коли, наприклад, на посаду президента, губернатора, сенатора і т. п. попадає їх протеже, і опосередковані – через лобіювання, контакти з підприємницькими організаціями, елітними навчальними закладами та ін. [11].

Іншим каналом, який пов’язує ТНК і державний апарат, є підприємницькі і інші об’єднання крупного капіталу. Вони розробляють свої варіанти економічної політики, проекти законів у сфері підприємництва, податків і т.п.

Важливим каналом зв’язку ділових кіл і державного апарату є і деякі елітні навчальні заклади. Таким в США є Інститут міжуніверситетських

досліджень зі штаб-квартирою у Бринморі (шт. Пенсільванія). Таким чином в США давно склалися і продовжують розвиватися потужні спеціалізовані структури ТНК і інших фінансово-промислових груп, які активно використовують державний апарат, просуваючи своїх людей на ключові посади в уряді і державі [7].

Через фінансові, ділові, адміністративні і інші відносини ТНК США пов'язані з апаратом військових відомств, що дозволяє їм чинити великий вплив на розробку і реалізацію відповідних доктрин, пріоритетів, військово-економічної політики в цілому. Успішна зовнішньоекономічна діяльність ТНК залежить від їх можливості отримувати інформацію про перспективи економічної політики інших держав. На цій основі встановлюються тісні взаємовідносини з відповідними державними відомствами для пошуку, вивчення і перевірки економічної і іншої необхідної діловим колам інформації [10].

Висновки. Процес глобалізації економіки швидшав в останні десятиріччя, коли різні ринки, зокрема капіталу, технології і товарів, а до певної міри і праці, ставали все більш взаємозв'язаними і інтегрованими в багатошарову мережу ТНК. Ці вельми впливові і добре організовані утворення постійно прагнуть створення нових зв'язків у виробництві, продуктових розробках, дизайні, товарній універсалізації і маркетингу. Вони постійно націлені на експансію, рвуться до нових ринків, виступають за єдині ліберальні правила господарської гри, а також служать важливим інструментом глобалізації ринків шляхом розширення інформаційної інфраструктури, яка прискорює висновок і знижує витрати господарських операцій. Хоча певна кількість ТНК оперує в традиційному торговому секторі, в цілому міжнародні фірми виступають за промислову реструктуризацію багатьох країн, що розвиваються, шляхом створення нових галузей, зокрема автомобільної, нафтохімічної, машинобудівної, електронної та ін., і модернізації традиційних, включаючи текстильну і харчову.

Основні сили глобалізаційного процесу – міжнародні компанії, транснаціональні корпорації і фінансові інститути – для своєї експансії потребують «глобального простору». Типова ТНК володіє або контролює ряд іноземних філіалів, пов'язана діловими союзами (завдяки прямим інвестиціям) на всіх континентах, вдається до стратегічних методів управління своєю діяльністю за рубежем. Така корпорація не упустить випадку, щоб скористатися діловими ідеями, виробами, кадрами, капіталом, джерелами сировини в будь-якому місці, де це вигідно. Аналогічним чином будується її політика в області збуту. Подібна активність дозволяє цим корпораціям зав'язувати нові зв'язки далеко за межами своїх національних кордонів.

Література:

1. Сіденко В. Україна задіяна в глобалізації асиметрично. URL: http://dialogs.org.ua/ru/dialog/opinion/10/263#op263

2. Ратувухери Т. Х. Суть глобализации в глобальном мышлении. URL: http://dialogs.org.ua/ru/dialog/opinion/10/252#op252

3. Губський Б. В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. К.: *Наукова думка*, 1998. С. 12-14.

4. Porter M. Competitive Advantage of Nations. *New York: FrecPress*, 1990.

5. Бек У. Что такое глобализация? Пер. с нем. А.Григорьева и В. Седельника. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 304 с.

6. Лимонова Е. М. Архіпова К.С. Транснаціональні корпорації: основні етапи розвитку та регулювання їхньої діяльності в умовах глобалізації. *Європейський вектор економічного розвитку. Економічні науки*. 2014. № 1. С. 93–101.

7. Caves R.E. Multinational Enterprise and Economic Analysis. 2nd ed. *Cambridge: Cambridge University Press.* 1996. 324 p.

8. Пехник А. В. Присяжнюк Ю.І. Транснаціональні корпорації у реаліях сучасного міжнародного бізнесу. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки*. 2018. Вип. 51. С. 82-90.

9. Гребешкова О.М., Некрасова Т. С. Транснаціональні корпорації в економіці держави: важелі впливу та наслідки для розвитку. *Стратегія економічного розвитку України*. 2016. № 38. С. 11-29.

10. Hymer S.H. The multinational corporation and the international division of labor. In: Cohen R. B. et al. (eds.). The Multinational Corporation: A Radical Approach. *Papers by Stephen Herbert Hymer*. Cambridge University Press: Cambridge. 1979. 534 p.

11. Манойленко Д. В. Держави та транснаціональні корпорації: проблема взаємовідносин (міжнародно-правовий аспект). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(2). С. 258-261.

References:

1. Sidenko, V. (n.d.). Ukraina zadiiana v hlobalizatsii asymetrychno [Ukraine is involved in globalization asymmetrically]. *dialogs.org.ua.* Retrieved from http://dialogs.org.ua/ru/dialog/opinion/10/263#op263 [in Ukrainian].

2. Ratuvukhery, T. Kh. (n.d.). Sut globalizatsii v globalnom myshlenii [The essence of globalization is in global thinking]. *dialogs.org.ua.* Retrieved from http://dialogs.org.ua/ru/dialog/opinion/10/252#op252 [in Russian].

3. Hubskyi, B. V. (1998). *Investytsiini protsesy v hlobalnomu seredovyshchi [Investment processes in the global environment]*. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

4. Porter, M. (1990). *Competitive Advantage of Nations.* New York: FrecPress [in English].

5. Beck, U. (2001). *Chto takoe globalizatsiia? [What is globalization?]*. (A. Grigoreva, V. Sedelnik, Trans). Moscow: Prohress-Tradytsyia [in Russian].

6. Lymonova, E.M., Arkhipova, K.S. (2014). Transnatsionalni korporatsii: osnovni etapy rozvytku ta rehuliuvannia yikhnoi diialnosti v umovakh hlobalizatsii [Transnational corporations: the main stages of development and regulation of their activities in the context of globalization]. *Yevropeiskyi vektor ekonomichnoho rozvytku. Ekonomichni nauky – European vector of economic development. Economic sciences, 1,* 93-101 [in Ukrainian].

7. Caves, R.E. (1996). *Multinational Enterprise and Economic Analysis.* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press [in English].

8. Pekhnyk, A.V., Prysiazhniuk, Yu.I. (2018). Transnatsionalni korporatsii u realiiakh suchasnoho mizhnarodnoho biznesu [Transnational corporations in the realities of modern international business]. *Zbirnyk naukovykh prats Cherkaskoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Seriia : Ekonomichni nauky – Collection of scientific works of Cherkasy State Technological University. Series: Economic Sciences, 51,* 82-90 [in Ukrainian].

9. Hrebeshkova, O.M., Nekrasova, T.S. (2016). Transnatsionalni korporatsii v ekonomitsi derzhavy: vazheli vplyvu ta naslidky dlia rozvytku [Transnational corporations in the state economy: levers of influence and consequences for development]. *Stratehiia ekonomichnoho rozvytku Ukrainy – Ukraine Economic Development Strategy, 38,* 11-29 [in Ukrainian].

10. Hymer, S.H. (1979). The multinational corporation and the international division of labor. Cohen R. B., et al. (Eds.). *The Multinational Corporation: A Radical Approach.* Cambridge: Cambridge University Press [in English].

11. Manoilenko, D.V. (2014). Derzhavy ta transnatsionalni korporatsii: problema vzaiemovidnosyn (mizhnarodno-pravovyi aspekt) [States and transnational corporations: the problem of relations (international legal aspect)]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia : Pravo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University, 29(2),* 258-261 [in Ukrainian].

УДК 351:33

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-380-390

Шойко Василь Анатолійович кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: pom_mtz@ukr.net, https//orcid.org/0000-0001-8670-8779

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЩОДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ДАНІЙ СФЕРІ

Анотація. У статті проаналізовані особливості вивчення нормативно-правового регулювання цивільного захисту щодо формування механізмів державного управління у даній сфері**,** здійснена оцінка рівня їх дієвості. Визначено, що сучасний стан справ щодо низького рівня ефективності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в Україні має власне історичне коріння. За 28 років історії нашої країни було зафіксовано низку суперечливих дій у напрямі розвитку систем цивільного захисту і, можливо, через це велика кількість проблем накладається одна на одну, а певні структурні проблеми трансформувались у системні.

Визначено, що у 04.10.1932 р. Уряд видав постанову про затвердження Положення про протиповітряну оборону Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Прийняття цього акту означало формування місцевої протиповітряної оборони країни, основу майбутньої цивільної оборони. Місцева протиповітряна оборона покликана захищати громадськість від ворожої повітряної атаки. Згідно з Положенням, загальнодержавне керівництво місцевою протиповітряною обороною покладалось на Народний комісаріат оборони, а в регіонах військових округів – на командирів відповідних округів.

Доведено, що важливим кроком у зміцненні місцевої протиповітряної оборони стало затвердження постанови Ради народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 20.06.1937 р. «Про місцеву (цивільну) протиповітряну оборону Москви, Ленінграда, Баку та Києва», яка визначила перелік нових заходів щодо зміцнення місцевої протиповітряної оборони в цих містах.

Визначено три основні типи завдань, які, у 1970 р., постали перед сферою цивільної оборони:

- забезпечення оборони населення;
- підвищення стабільності роботи галузей та підприємств;

- усунення наслідків використання противником зброї масового ураження, організація та проведення рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт у центрах ураження та підготовка сил до їх виконання.

Ключові слова: механізми державного управління, нормативно-правове регулювання цивільного захисту, Постанова Ради праці і оборони «Про організацію повітряно-хімічної оборони території Союзу РСР», Положення про протиповітряну оборону Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

Shoyko Vasyl Anatoliyovych Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Institute - Chief Engineer of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine, tel .: (044) -280-18-01, e-mail: pom_mtz@ukr.net, https//orcid.org/*0000-0001-8670-8779*

LEGISLATIVE REGULATION OF CIVIL PROTECTION FOR THE FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THIS SPHERE

Abstract. The article analyzes the peculiarities of studying the legal regulation of civil protection in relation to the formation of mechanisms of public administration in this field, and evaluates the level of their effectiveness. It is determined that the current state of affairs concerning the low level of efficiency of functioning of the single state system of civil protection in Ukraine has its own historical roots. Over the 28 years of our country's history, there have been a number of conflicting actions in the direction of the development of civil protection systems, and perhaps because of this a large number of problems are imposed on each other, and certain structural problems have been transformed into systemic ones.

It was determined that on October 4, 1932, the Government issued a resolution approving the Regulation on air defense of the Union of Soviet Socialist Republics. Adoption of this act meant the formation of local air defense of the country, the basis of future civil defense. Local air defense is designed to protect the public from a hostile air attack. According to the Regulations, the national leadership of local air defense relied on the People's Commissariat of Defense, and in the regions of military districts, on the commanders of the respective districts.

It was proved that an important step in the strengthening of local air defense was the approval of the resolution of the Council of People's Commissars of the Union of Soviet Socialist Republics of 20.06.1937 «On local (civil) air defense of Moscow, Leningrad, Baku and Kiev», which determined the list of changes local air defense in these cities.

There are three main types of tasks that, in 1970, faced the field of civil defense:

- ensuring the protection of the population;
- increase of stability of work of industries and enterprises;

- elimination of the consequences of the use of weapons of mass destruction by the enemy, organization and carrying out of rescue and disaster recovery works in the centers of defeat and preparation of forces for their execution.

Keywords: mechanisms of public administration, normative legal regulation of civil protection, Decree of the Labor and Defense Council “On the organization of air-chemical defense of the territory of the USSR Union”, Regulation on the air defense of the Union of Soviet Socialist Republics.

Постановка проблеми. Питання ліквідації надзвичайних ситуацій та зменшення їх негативних наслідків є найактуальнішим та найважливішим для органів державної виконавчої влади, особливо, через постійно зростаючі масштаби наслідків катастроф, аварій та природних катаклізмів.

Однак, наразі, тенденції розвитку сучасного суспільства показують, що діяльність органів державного управління та системи цивільного захисту, результативність заходів щодо протидії катастрофам, аваріям та іншим надзвичайним ситуаціям не постійно відповідають вимогам гарантування необхідного ступеню безпеки людей.

Значні недоліки в організації швидкого реагування на надзвичайні ситуації, у прийнятті оперативних та адекватних рішень, а, також, у проведенні рятувальних та інших невідкладних робіт говорять про низький рівень організації ліквідації надзвичайних ситуацій. Згідно з аналізом, у більшості випадків, ці причини зумовлені відсутністю обґрунтованого досвіду та обізнаності керуючих представників усіх структур управління системою цивільного захисту, а, також, існуючими суперечностями, що лежать в основі нормативно-правових актів галузі цивільного захисту [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз правових напрямів публічного адміністрування, загалом, та в галузі цивільного захисту, зокрема, залишається актуальним в наукових колах фахівців, які провадять дослідження системи державного управління.

О. Гацуля, В. Назаренко [2], О. Соболь, В. Приходько [3], Ф. Рагімов [4] О. Федорчак [5] розглядали істотні аспекти функціонування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту. Проте, проблеми пошуку шляхів удосконалення державно-правового механізму публічного адміністрування у галузі цивільного захисту лишаються недостатньо дослідженими, оскільки, законодавча база сфери цивільного захисту має недоліки в організації органами публічного адміністрування заходів щодо своєчасного та адекватного реагувань на надзвичайні ситуації [6, с.7].

Формулювання цілей статті. Метою статті є вивчення нормативно-правового регулювання цивільного захисту щодо формування механізмів державного управління у даній сфері**,** оцінка рівня їх дієвості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомим є наукове твердження, що виникнення будь-якої системи, значною мірою, встановлює

напрями її подальшого розвитку. Державна вітчизняна система регулювання цивільного захисту, як і подібні системи зарубіжних країн, у цьому значенні не є винятком.

Сучасний стан справ щодо низького рівня ефективності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в Україні, безумовно, має власне історичне коріння. Адже лише за 28 років історії нашої країни було зафіксовано низку суперечливих дій у напрямі розвитку систем цивільного захисту і, можливо, через це велика кількість проблем накладається одна на одну, а певні структурні проблеми трансформувались у системні [7, с. 172].

Початком формування системи цивільної оборони стала організація оборони Петрограду від повітряних сил Німеччини під час першої світової війни у 1918 р. Важливими аспектами захисту міста стали авіаційні і прожекторні загородження, зенітні батареї, а, також, низка пунктів спостереження. Були створені пункти де видавали протигази, а для жителів встановлювались спеціальні правила поводження при авіаційному нападі.

Починають свою роботу курси надання першої медичної допомоги. У Ленінграді у 1927 р. були організовані курси для підготовки фахівців повітряно-хімічної оборони на базі Військово-хімічного музею. Наступного року такі навчальні заклади почали функціонувати у Баку, Києві, Мінську і Москві [8, с. 19].

Постанова Ради праці і оборони «Про організацію повітряно-хімічної оборони території Союзу РСР» від 14.05.1927 р. встановила заходи, направлені на покращення захисту від можливих авіаційних нападів на стратегічно значущі райони держави: великі промислові міста, заводи, склади, аеродроми, засоби зв'язку, будівлі залізничного та водного транспорту. Територія держави розмежовувалась на прикордонну небезпечну зону та тил [9].

Генеральне керівництво протиповітряною обороною було надано Народному комісаріату з військових та морських справ. Того ж року було прийнято положення про протиповітряну оборону, яке гарантувало захист держави від авіаційних ударів засобами військових та цивільних структур та громадських організацій.

У 1929 р. було створено райони протихімічної оборони: підприємства, які були важливими у військовому та економічному відношеннях, були названі об'єктами протиповітряної оборони, при них були створені штаби протиповітряної оборони. У районах формуються управління протиповітряної оборони, до складу яких входять служби хімічного захисту, внутрішнього нагляду і розвідки, а пізніше – протипожежна, правопорядку, охорони здоров'я , ветеринарна тощо.

Серед жителів формуються організації масової оборони: добровільне об'єднання друзів хімічної оборони та промисловості, об'єднання друзів повітряного флоту [8, с. 20].

04.10.1932 р. Уряд видав постанову про затвердження Положення про протиповітряну оборону Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Прийняття цього акту означало формування місцевої протиповітряної оборони країни, основу майбутньої цивільної оборони. Місцева протиповітряна оборона покликана захищати громадськість від ворожої повітряної атаки. Згідно з Положенням, загальнодержавне керівництво місцевою протиповітряною обороною покладалось на Народний комісаріат оборони, а в регіонах військових округів – на командирів відповідних округів.

Великі міста були пунктами протиповітряної оборони, а найважливіші промислові підприємства, відповідно, – об'єктами. Керівники пунктів протиповітряної оборони призначалися з числа командувачів частин протиповітряної оборони армії, а об'єктів протиповітряної оборони – з числа керівників підприємств (організацій, установ) [10, с. 11].

Основні сили для виконання завдань цивільної оборони включали: військові частини місцевої протиповітряної оборони, які підкорялись командуванню військових округів; добровільні формування місцевої протиповітряної оборони: у містах – районні команди, на підприємствах – об'єктові групи, при домоуправліннях – групи самооборони [11, с. 276].

Важливим кроком у зміцненні місцевої протиповітряної оборони стало затвердження постанови Ради народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 20.06.1937 р. «Про місцеву (цивільну) протиповітряну оборону Москви, Ленінграда, Баку та Києва», яка визначила перелік нових заходів щодо зміцнення місцевої протиповітряної оборони в цих містах.

У 1961 р. місцева протиповітряна оборона була перетворена на цивільну оборону, яка увійшла до системи загальнодержавних оборонних заходів, що проводяться в мирний та воєнний часи для захисту населення та національної економіки держави від зброї масового знищення та інших видів нападу, а, також, для організації та координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних відновлювальних робіт у центрах ураження.

Були сформовані штаби цивільної оборони в усіх союзних, автономних республіках, областях, містах, районах,підприємствах, фабриках, заводах.

У 1970 р. перед цивільною обороною ставились три групи завдань [8, с. 21]:

- забезпечення оборони населення;
- підвищення стабільності роботи галузей та підприємств;
- усунення наслідків використання противником зброї масового ураження, організація та проведення рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт у центрах ураження та підготовка сил до їх виконання.

Не враховуючи те, що у період 70-80 років XX століття цивільна оборона, в основному, була зосереджена на діях в умовах використання зброї масового ураження, важливе значення мали формування цивільної оборони в боротьбі з

надзвичайними природними явищами, промисловими аваріями та катастрофами та під час ліквідації їх результатів (землетруси, пожежі, повені, промислові та транспортні аварії, зливи, аварія на Чорнобильській атомній станції тощо).

Штаби цивільної оборони були робочими органами надзвичайних комісій, їх представники брали участь у розробці і організації підготовчих, профілактичних та інженерних заходів, спрямованих на зниження наслідків стихійних лих та виробничих аварій, особливо, в умовах можливого виникнення значних ризиків, небезпек і загроз у сфері пожежної безпеки.

Разом з тим, технологічна, екологічна та природна ситуації в Україні з кожним роком ставали все складнішими, негативний вплив надзвичайних ситуацій на людей та навколишнє середовище постійно збільшувався [8, с. 21]. У зв'язку з цим, постало питання утворення загальнодержавної сфери державного управління цивільною безпекою, разом із формуванням необхідних органів управління та сил захисту. Вирішення даного завдання було доручено Штабу цивільної оборони України як центральному органу виконавчої влади держави, підпорядкованому Кабінету Міністрів України [12, с. 43].

29 червня 1992 року Уряд затвердив Тимчасове положення про Штаб цивільної оборони України, а 28 жовтня 1992 року – Верховна Рада України схвалила Концепцію Цивільної оборони України.

03 лютого 1993 року був прийнятий Закон України «Про Цивільну оборону України», в якому, вперше, було зафіксовано визначення поняття цивільної оборони України, як державної системи керівних органів управління для реалізації заходів щодо захисту людей від наслідків надзвичайних ситуацій, з урахуванням досвіду економічно розвинутих країн.

Беззаперечним є той факт, що враховуючи накопичений досвід, держава формує систему цивільної оборони, яка має за мету захист населення від загрозливих наслідків аварій і катастроф воєнного, екологічного, природного та техногенного характерів.

Закон України «Про Цивільну оборону України» визначає структуру та склад сфери цивільної оборони України, основні завдання органів управління нею. Також, він конкретизує структуру сил цивільної оборони, систему матеріально-технічного забезпечення заходів у сфері захисту населення, відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України є начальником Цивільної оборони України, а функціональні обов'язки керівників цивільної оборони на відповідних адміністративно-територіальних одиницях надаються керівникам відповідних органів виконавчої влади [12, с. 43].

10 травня 1994 року Постановою Кабінету Міністрів України № 200 було впроваджено «Положення про цивільну оборону України», в якому окреслено основні завдання міністерств та відомств у сфері цивільної оборони.

У процесі вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту, у 1996 році, на основі Штабу цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції було створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Міністерство забезпечує виконання функцій у сфері державного управління галуззю цивільної оборони, здійснює захист населення і територій від надзвичайних ситуацій .

21 серпня 1997 року, згідно з постановою Кабінету Міністрів України [13] Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, доручено координацію дій міністерств, центральних і місцевих органів управління у сфері ліквідації наслідків, аварій, катастроф надзвичайних природних явищ.

Разом з тим, за ініціативою Міністерства, у період з 1996 по 2004 рр. Верховна Рада України прийняла ряд законодавчих актів, що належать до сфери цивільної оборони, систематизовані у Таблиці 1.

Таблиця 1

Закони України у сфері цивільної оборони, які були прийнятті у 1996-2004 роках

Дата прийняття	Назва Закону	Коротка характеристика
24 лютого 1994 року	Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»	Регламентує громадянські відносини, що формуються у сфері санітарно-епідеміологічного добробуту; встановлює права та обов'язки органів управління, об'єктів господарської діяльності, організацій, установ із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; визначає послідовність дій національної санітарно-епідеміологічної служби та реалізацію національного санітарно-епідеміологічного нагляду України.
18 січня 2001 року	Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»	Визначає теоретичні та практичні засади діяльності, яка пов'язана з об'єктами підвищеного ризику, а, також, направлена на оборону життя та здоров'я населення та навколишнього середовища від шкідливих наслідків аварій шляхом попередження їх виникненню, локалізації розгортання та усунення наслідків.

14 січня 1998 року	Закон України «Про захист людини від дій іонізуючих випромінювань»	У разі виникнення радіаційної небезпеки встановлює заходи щодо оборони життя, здоров'я та майна населення від негативного впливу іонізуючого випромінювання та порядок відшкодування втрат, спричинених завданням шкоди.
24 березня 1999 року	Закон України «Про війська Цивільної оборони України»	Формулює правові засади та організаційні основи реалізації функцій військ цивільної оборони України.
14 грудня 1999 року	Закон України «Про аварійно-рятувальні служби»	Визначає економічні, організаційні та правові засади формування та реалізації дій аварійно-рятувальних служб для громадянського захисту та вирішення проблем міжнародної взаємодії у напрямі усунення наслідків надзвичайних ситуацій.
06 квітня 2000 року	Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб»	Формулює правові, організаційні та фінансові принципи функціонування органів управління, місцевого самоврядування, об'єктів господарської діяльності, організацій та установ, роботи яких направлена на попередження появи та поширення інфекційних хвороб населення, а, також, на локалізацію, ліквідацію спалахів епідемій, визначає відповідальність осіб в питаннях захисту жителів від інфекційних захворювань.
16 березня 2000 року	Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»	Встановлює правову основу введення режиму надзвичайного стану, систему його зупинення, специфіку діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єктів господарської діяльності, організацій та установ в надзвичайних ситуаціях для дотримання прав і свобод особистості та громадянина, а, також формує відповідальність за недотримання вимог або порушення правового режиму в умовах надзвичайних ситуацій.
08 червня 2000 року	Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»	Встановлює організаційно-правові засади оборони громадян України, нерезидентів та осіб без громадянства, які територіально знаходяться в Україні. Закон надає тлумачення основних заходів у галузі оборони населення та територій, а, також, визначає фундаментальні основи розбудови та функціонування єдиної національної структури органів управління у сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації.

Розглянуті в Табл. 1 законодавчі акти визначили фундамент для переходу від режиму Цивільної оборони до режиму Цивільного захисту в Україні на всіх рівнях [11; 14].

Висновок. Отже, у статті було проаналізовано нормативно-правове регулювання цивільного захисту щодо формування механізмів державного управління у даній сфері. Відзначено поступову зростаючу складність технологічної, екологічної та природної ситуацій в Україні, що, з кожним роком, актуалізувала питання утворення загальнодержавної сфери державного управління цивільною безпекою, разом із формуванням необхідних органів управління та сил захисту. Вирішення даного завдання було доручено Штабу цивільної оборони України як центральному органу виконавчої влади держави, підпорядкованому Кабінету Міністрів України.

Зазначено, що у процесі вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту, у 1996 році, на основі Штабу цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції було створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Міністерство забезпечує виконання функцій у сфері державного управління галуззю цивільної оборони, здійснює захист населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Проаналізовано ряд законодавчих актів, які визначили фундамент для переходу від режиму Цивільної оборони до режиму Цивільного захисту в Україні на всіх рівнях.

Література:

1. Шойко В.А. Проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного управління в сфері цивільного захисту. Інвестиції: практика та досвід. 2011. №24, 2011, С. 105-107.

2. Назаренко В. Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / Теорія та практика державного управління.– Вип. 3 (42). − Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/2/14.pdf

3. Соболь О.М., Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/13.pdf.

4. Гацуля О., Рагімов Ф. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації / Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 3(26). С. 101-115. − Режим доступу: − http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/13.pdf.

5. Федорчак В. В. Правові засади державного управління моніторингом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні / В. В. Федорчак // Право та державне управління. – 2018. – № 2 (31). – Том 2. – С. 160–163.

6. Бєлікова К.Г., Потеряйко С.П., Удосконалення правового та організаційного механізмів державного управління в сфері цивільного захисту // Всеукраїнська науково-практична конференція «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ» 24 жовтня 2019 року, м. Київ, С.192.

7. Андреєв С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреєв ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х. : Тім Пабліш Груп, 2017. – С.432.

8. Васійчук В.О., Гончарук В.Є., Качан С.І., Мохняк С.М. Основи цивільного захисту: Навч. посібник / В.О. Васійчук, В.Є Гончарук, С.І.Качан, С.М. Мохняк.-Львів: Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2010.-С.417.

9. Джерело: ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ, ОБОРОННОЇ РОБОТИ ТА ВЗАЄМОДІЇ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ / Історична довідка цивільної оборони http://guns.odessa.gov.ua/storichna-dovdka/

10. Авторський колектив: Бикова О.В., Болієв О.Ч., Деревинський Д.М., Єлісєєв В.Н., Миронець С.М., Осипенко С.І., Півень Ю.О., Плетньов В.І., Попов Л.В., Соколовський І.П. Під редакцією Болотських Михайла Васильовича // УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ / ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ // Посібник Основи цивільного захисту // КИЇВ – 2008, С.181.

11. Плахута В. В. Розвиток державної політики у сфері цивільного захисту України / В. В. Плахута // Гуржіївські історичні читання. - 2011. - Вип. 4. - С. 276-277. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gurit_2011_4_129.pdf

12. БОЙКО ОКСАНА СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ / Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали Х Конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кірєєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С.354 с.43

13. КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ П О С Т А Н О В А від 21 серпня 1997 р. N 912 Про Порядок перетинання державного кордону України аварійно-рятувальними та аварійно-відновними формуваннями для локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, зумовлених стихійним лихом, аваріями і катастрофами Документ 912-97-п, поточна редакція —Редакція від 11.06.2013, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-97-%D0%BF

14. Романенко Є. О. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект / Є. О. Романенко // Аспекти публічного управління. - 2016. - № 1-2. - С. 67-73.

References:

1. Shoiko, V. A. (2011). Problemy normatyvno-pravovoho zabezpechennia diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia v sferi tsyvilnoho zakhystu [Problems of regulatory support of the activity of public administration in the field of civil protection]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 24,* 105-107 [in Ukrainian].

2. Nazarenko, V. Yu. (2013). Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu v Ukraini [Organizational and Legal Mechanism of Public Administration of Fire Safety in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration, 3(42),* 340-347. Retrieved from http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/2/14.pdf [in Ukrainian].

3. Sobol, O. M., Prykhodko, R. V. (2012). Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia u sferi zakhystu naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii [Organizational and legal mechanism of public administration in the field of protection of population and territories from emergency situations]. *Derzhavne budivnytstvo – State Construction, 2.* Retrieved from http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/13.pdf [in Ukrainian].

4. Hatsulia, O., Rahimov, F. (2015). Udoskonalennia orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia na rehionalnomu ta haluzevomu rivniakh u konteksti protsesiv detsentralizatsii [Improvement of organizational and legal support of public

administration at the regional and sectoral levels in the context of decentralization processes]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – State Administration and Local Self-Government, 3(26),* 101-115. Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/13.pdf [in Ukrainian].

5. Fedorchak, V. V. (2018). Pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia monitorynhom ryzykiv vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini [Legal Principles of Public Administration for Monitoring the Risks of Emergencies in Ukraine]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and Public Administration, 2(31),* 2, 160-163 [in Ukrainian].

6. Bielikova, K. H., Poteriaiko, S. P. (2019). Udoskonalennia pravovoho ta orhanizatsiinoho mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia v sferi tsyvilnoho zakhystu [Improvement of Legal and Organizational Mechanisms of Public Administration in the Field of Civil Protection]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia na suchasnomu etapi derzhavotvorennia – Public Administration at the Modern Stage of State Creation :* All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. (pp. 7-9). Kyiv [in Ukrainian].

7. Andreiev, S. O. (2017). *Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku [State systems of civil defense: institutional foundations and problems of development]*. Kharkiv: Tim Publish Group [in Ukrainian].

8. Vasiichuk, V. O., Honcharuk, V. Ye., Kachan, S. I., Mokhniak, S. M. (2010). *Osnovy tsyvilnoho zakhystu [Fundamentals of Civil Protection]*. Lviv: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu "Lvivska politekhnika" [in Ukrainian].

9. Istorychna dovidka tsyvilnoi oborony [Historical background for civil defense]. (n.d.). *guns.odessa.gov.ua.* Retrieved from http://guns.odessa.gov.ua/storichna-dovdka/ [in Ukrainian].

10. Bykova, O. V., et al. (2008). *Osnovy tsyvilnoho zakhystu [Fundamentals of Civil Protection]*. M. V. Bolotskykh (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

11. Plakhuta, V. V. (2011). Rozvytok derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Development of state policy in the sphere of civil protection of Ukraine]. *Hurzhiivski istorychni chytannia – Hurzhiivski historical readings, 4,* 276-277. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gurit_2011_4_129.pdf [in Ukrainian].

12. Boiko, O. (2019). Stanovlennia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [Establishment of public administration in the field of civil protection]. O. B. Kirieieva (Eds.). *Stanovlennia publichnoho administruvannia v Ukraini – Establishment of Public Administration in Ukraine :* Proceedings of 10th international conf. for students and young scientists. (pp. 43-45). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].

13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro Poriadok peretynannia derzhavnoho kordonu Ukrainy avariino-riatuvalnymy ta avariino-vidnovnymy formuvanniamy dlia lokalizatsii ta likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii, zumovlenykh stykhiinym lykhom, avariiamy i katastrofamy” : vid 21 serpnia 1997 r., № 912 [Decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the Procedure of Crossing the State Border of Ukraine by Emergency and Emergency Recovery Formations for Localization and Elimination of Emergencies Caused by Disasters, Accidents and Catastrophes” from August 21, 1997, № 912]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-97-%D0%BF [in Ukrainian].

14. Romanenko, Ye. O. (2016). Derzhavne upravlinnia protsesamy zabezpechennia vnutrishnoi ekolohichnoi bezpeky v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt [Public Administration of Internal Environmental Security Processes in Ukraine: Organizational and Legal Aspect]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of Public Management, 1-2,* 67-73 [in Ukrainian].

УДК:351:16.83

DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-391-397

Юсеф Нахля Наімавна доктор наук у галузі міжнародної економіки, професор, кандидат технічних наук, професор кафедри іноземної філології та перекладу Міжрегіональної академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: nahla_nahla@ukr.net, https://orcid.org /0000 - 0003 – 2392 - 0582

Артеменко Антоніна Іванівна старший викладач Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана, м. Київ, вул. Перемоги,54, Україна, тел. (044)5759968, e-mail: antoninaartemenko33@gmail.com**,** https://orcid.org /0000-0003-2426-875x

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Держава в період глобалізації являє собою демократичну організацію влади і це єдина політична організація суспільства, яка поширює свою владу на територію країни і її населення, має у своєму розпорядженні для цього спеціальнийапарат управління і володіє суверенітетом.

Різноманітність держави в період глобалізації проявляється в тому, що вона виступає якдемократичне явище людської цивілізації. Держава в період глобалізації регулює своє суспільне життя на основі права. Ефективність держави в період глобалізації розкривається через її функції.

Функції держави прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні.

На сучасному етапі глобалізаційного розвитку виникають конфліктні моменти в процесі управління державою,що залежить від її соціально-політичної та економічної структури. Сучасний етап розвитку держави характеризується новими викликами глобалізації , вирішення яких передбачає зміну мислення політичного, економічного, соціального та екологічного змісту. Зазначимо, що ефективність державного управління в період глобалізації полягає в дотриманні демократичних принципів регулювання політичних та економічних відносин з іншими державами без застосування насильства .

Таким чином, ефективність державного управління в період глобалізації також залежить від конкурентоспроможності держави та її здатності збільшувати зайнятість населення створюючи нові робочі місця та полягає в

турботливому ставленні до людей, враховуючи їхні політичні та економічні інтереси, забезпеченні їх конкурентоспроможності. Удосконалення демократичної системи державного управління впливає на ефективність державного управління в період глобалізації.

Ключові слова: ефективність, державне управління, глобалізація, модернізація, громадське суспільство.

Yusef Nahlya Naimivna Doctor of Science in International Economics, Professor, Candidate of Technical Sciences, Professor of Department of Foreign Philology and Translationof the Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, st. Frometovskaya, 2, tel .: (044) 264-52-54, e-mail: nahla_nahla@ukr.net, https://orcid.org /0000 - 0003 – 2392 - 0582

Artemenko Antonina Ivanivna, senior lecturer, Kyiv National Economic University named after V. Hetman, Peremohy Street,54,Ukraine, tel.: (044)5759968, email:antoninaartemenko33@gmail.com, https://orcid.org /0000-0003-2426-875x

THE EFFICIENCY OF STATE GOVERNANCE IN THE PERIOD OF GLOBALIZATION

Abstract. In the period of globalization the state is a democratic organization of power and it is the only political organization of society that extends its power to the territory of the country and its population has a special apparatus of governance for this purpose and has sovereignty. The differences of the state nature in the period of globalization is manifested as democratic phenomenon of human civilization.

In the period of globalization the state regulates its social life on the basis law. The efficiency of the state governance in the period of globalization is revealed through its functions. At the present period of globalization there are conflicts in the process of governing of states which depends on its social, political and economic structure. The current stage of state development is characterized by new challenges of globalization and their decision involves changing of political , economic, social and environmental content.

It should be noted that the effectiveness of state governance in the period globalization consists in observing the democratic principles of regulating political and economic relations with other states without using of violence.

Thus, the efficiency of state governance in the period of globalization depends on the competitiveness of the state and its ability to increase employment by creating new jobs and caring towards the people taking into account their political and economic interest ensuring their competitiveness in the period of globalization.

Keywords: efficiency, state governance, globalization, modernization, civil society.

Постановка проблеми. Глобалізація призводить до корінних змін в системі державного управління з урахуванням економічних, політичних стратегій держави. Держава є продуктом суспільного розвитку, внаслідок якого вона поступово змінюється, що проявляється у постановці її цілей, визначенні завдань, формуванні структур і функцій державного управління. Відповідно до цього змінюються і погляди на поняття держави, її роль і призначення в суспільному житті.

Зазначимо, що держава в період глобалізації є найбільш важливим інститутом політичної системи суспільства, що визначається максимальною концентрацією в її руках ресурсів, які дають змогу державі впливати на соціальні зміни. Держава є особливою, досить стійкою політичною одиницею, що являє собою відокремлену від населення організацію влади й адміністрування та претендує на верховне право керувати (вимагати виконання дій) певними територією і населенням і є незалежною централізованою соціально-політичною організацією для регулювання соціальних відносин, які характеризуються політичним управлінням держави і податковими зобов'язаннями населення. Держава являє собою єдину територіальну організацію політичної влади в масштабі всієї країни. Державна влада поширюється на все населення в межах певної території. Територіальна ознака зумовлює характер формування і діяльність апарату держави з урахуванням його просторового розподілу[1-5; 4].

Зазначимо, що держава в період глобалізації є особливою організацією політичної влади, яка має у своєму розпорядженні спеціальний механізм – апарат управління суспільством для забезпечення його життєдіяльності. Через систему відповідних органів і установ держава здійснює безпосереднє керівництво суспільством, закріплює і реалізує певний режим політичної влади, захищає недоторканність своїх кордонів. Також їй притаманні правові форми організації життя суспільства тому ,що без права, законодавства, держава не в змозі ефективно керувати суспільством. Держава в період глобалізації являє собою демократичну організацію влади.

Отже, держава – це єдина політична організація суспільства, яка поширює своюовладу на всю територію країни і її населення, має у своєму розпорядженні для цього спеціальнийапарат управління, видає обов'язкові для всіх правові акти і володіє суверенітетом.

Багатогранність держави в період глобалізації проявляється в тому, що вона виступає як:демократичне явище людської цивілізації. Держава в період глобалізації регулює своє суспільне життя на основі права. Тільки держава може регулювати життя суспільства за допомогою законів, що мають демократичний характер[2].

Ефективність держави в період глобалізації розкривається через її функції.

Функції держави прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні.

Зовнішні функції держави переважно можна класифікувати як зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні. Вони забезпечують розвиток співпраці з іншими країнами світу з метою

забезпечення кращих умов для розвитку національної економіки та для політичної інтеграціїдержав й економічної інтеграції у світову економіку [4].

Для управління здійсненням внутрішніх та зовнішніх функцій держави створені спеціальні державні органи, які в сукупності утворюють її структуру. Насамперед йдеться про органи всіх гілок державної влади, правоохоронні органи, органи, що забезпечують внутрішню та зовнішню безпеку країни. Базовим положенням для управління в соціальній системі є те, що воно може бути розглянуто як процес впливу суб'єкта на об'єкт з метою переведення його в новий якісний стан або підтримки у встановленому режимі.

Держава як соціальна система є одночасно суб'єктом і об'єктом управління, що визначаєнеобхідність розглядати їх як дві постійно регульовані системи .

У науці та практиці державного управління держава здебільшого розглядається як суб'єктуправління, що проявляє себе через державну владу та державне управління. Держава тому і єдержавою й цим відрізняється від інших суспільних структур, що тільки в ній зосереджена інею реалізується у суспільстві державна влада.

Розглянемо теоретичний аспект змісту ефективності управління державою в період глобалізації.

Для ефективного управління державою в період глобалізації важливим є суспільний та економічний процес регулювання глобалізаційних процесів. На сучасному етапі глобалізаційного розвитку виникають конфліктні моменти в процесі управління державою,що залежить від її соціально-політичної та економічної структури. Враховуючи те,що ефективність управління державою залежить від багатьох факторів, врахування глобалізаційних процесів також є важливим.Взаємозалежність між державами уніфікує та стандартизує умови та фактори її розвитку впливаючи на її ефективність в протистоянні важливим глобалізаційним процесам.

Аналіз останніх дослілжень і публікацій. Вивченню економічних, соціальних, політичних процесів, які супроводжуютьглобалізацію, присвячено численні дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців.

Різним аспектам тенденцій ефективності державного управління в період глобалізаційних процесів присвячено роботи вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: Козбаненко В.А., ЛесечкоМ., Одинцова Н.А., Приходченко Л.М.,Зак М. та ін.

Дослідження ефективності державного управління в період глобалізації у різних типах суспільств заклали необхідні передумови для розгляду проблеми впливу на трансформаційні реформи уперехідному суспільстві. Саме питання кореляції змісту реформ із процесами, якісупроводжують глобалізацію, повинні стати об'єктом комплексного дослідження наукової спільноти у галузі державного управління.

Формування цілей статті.Мета дослідження – дослідити ефективність державного управління в період глобалізації.

Досягнення цієї мети обумовлює вирішення таких завдань, як:

– з'ясування сутності глобалізації в сучасному суспільстві в контексті впливу політичних і економічних процесів , які впливають на ефективність розвитку держави;

– визначення напрямів ефективності державного управління у контексті глобалізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку держави характеризується новими викликами глобалізації , вирішення яких передбачає зміну мислення політичного, економічного, соціального та екологічного змісту.

Деякі фактори, які раніше були основою традиційної політики, відходять на другийплан, при цьому з'являються нові явища, які породжені процесами глобалізації,економічним та ідеологічним зближення країн із різними типами режимів, які, до тогож, належать до різних цивілізаційних вимірів. Такі процеси виводять на перший планглибинні механізми функціонування різних політичних систем, актуалізуючи лініїглобальних історико-геополітитичних розривів і розломів у різних секторах людського

розвитку. Універсальні аспекти політики наштовхуються на локальні версії політичнихсистем, що призводить до реверсії значення етнополітичних факторів суспільногорозвитку.Водночас, на перший план виходятьальтернативні, принципово нові в контекстіцивілізаційного розвитку тенденції. Цивілізаційна парадигма консервативного,традиційного суспільного укладу втрачає актуальність як така, що не в змозі задовольнитисуспільні потреби населення країни. Освоюючи сучасні технології, фінансові механізми,окремі сектори традиційного суспільства в різних формах (етнічних, конфесійних,ідеологічних тощо) суб'єктами світової політики поступово виробляється баченняальтернативної політичної моделі. При цьому традиційне суспільство виступає в процесіглобальної модернізації не просто як об'єкт і пасивна перешкода для модернізації, але іяк суб'єкт, свідомо і активно протистоїть цій модернізації – особливо своєю ціннісною, змістовною функцією [3].

Формування передумов для подолання кризових явищ і подальшого розвитку економічної, політичної, соціальної сфер функціонування і розвитку українського суспільства є можливим за утвердження принципу використання

всіх резервів підвищення ефективності суспільних інститутів, структур та механізмів. Зміст даного принципу полягає у необхідності пошуку і реалізації будь-яких можливостей для удосконалення і оптимізації процесів соціально-економічного розвитку і управління ним. Одним з найважливіших напрямів зазначеного удосконалення виступає підвищення ефективності державного управління в Україні, оскільки від впливу органів влади на перебіг суспільного життя залежать довгострокові перспективи розвитку української держави (суверенітет, національна безпека, міжнародна конкурентоспроможність та ін.), системні характеристики суспільства (здатність до самоорганізації, ініціативи, перспектива суспільної згоди тощо), короткострокові орієнтири (реалізація реформ, покращення якості життя та ін.) [2].

У більшості країн основою для оцінювання соціально-економічних результатів діяльності державного сектору формують показники ефективності та результативності, причому під ефективністю пропонується розуміти співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат, а під результативністю ступінь досягнення декларованих цілей, причому у зіставлені з використаними для цього в процесі діяльності ресурсами [3].

Загальною рисою більшості з існуючих підходів до визначення ефективності державного управління є виділення двох основних груп цілей: зовнішніх, орієнтованих на вплив органу державного управління на об’єкт управління; і внутрішніх, які характеризують процес функціонування певного органу державного управління як організації . Здійснювати оцінку ефективності державного управління через оцінку ефективності державноуправлінських рішень є сукупністю моделей та методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів державноуправлінської діяльності або реалізації державних програм [1]. Зазначимо, що ефективність державного управління в період глобалізації полягає в дотриманні демократичних принципів регулювання політичних та економічних відносин з іншими державами без застосування насильства ,дотримання угод , відкритість, боротьба з корупцією [5]. Зазначимо, що ефективність державного управління в період глобалізації залежить від конкурентоспроможностідержави та її здатності збільшувати зайнятість населення створюючи нові робочі місця.

Висновок.Отже, ефективність державного управління в період глобалізації полягає в турботливому ставленні до людей, враховуючи їхні політичні та економічні інтереси , забезпеченні їх конкурентоспроможності та безпеки суспільства. Ефективність державного управління в період глобалізації – це практична діяльність, де основну роль цієї діяльності виконує держава, яка забезпечує самозбереження, існування та розвиток суспільства. Зазначимо, що ефективність державного управління в період глобалізації залежить від ефективності демократичної системи державного управління у дипломатичних відносинах з іншими державами , переслідуючи мету

економічного та політичного розвитку та збереження цивілізації в планетарному масштабі.

Література:

1.Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации.Учебник. Том 1. – М.: Статут, 2002. – 257 с.

2. Лесечко М. Методичні підходи до оцінки державного врядування в Україні [Електронний ресурс] / М. Лесечко, Р. Рудницька // Науковий вісник. – 2010. – Вип. 5. «Демократичне врядування». – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lesech.pdf.

3.Одинцова Н.А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента [Електронний ресурс] / Н.А. Одинцова // Ефективна економіка. – 2010. - №9. – Режим доступу: http:www.economy.nayka.м com.ua.

4. Приходченко Л.М. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика [Електронний ресурс] / Л.М. Приходченко // Державне будівництво. – 2009. - №1. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf

5. Zak. M. Quality of governance(2005) / M. Zak // Working Paper CES UEM. – № 4. – 28 P.

References:

1. Kobsanenko, V.A. (2002). *Gosudarstvennoye upravleniye: osnovy teorii i organisatsii [State Governance: the basis of theory and organization]*. Moscow: Statut [in Russian].

2. Lesechko, M., Rudnitskaya, R. (2010). Metodychni pidhody do otsinky dershchavnoho vryaduvannya v Ukraini [Methodical Approaches to Public Governance Assessment in Ukraine]. *Naukovyi visnyk. «Demokratychne vriaduvannia» – Academic papers collection "Democratic Governance", 5.* Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Lesech.pdf [in Ukrainian].

3. Odintsova, N.A. (2010). Gosudarstvennoye upravleniye ekonomikoy: obosnovaniya sistyemy menedzhmenta [State management of economy: substantiation of management system]. *Efektyvna ekonomika – Effective Economics, 9.* Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=310 [in Russian].

4. Prikhodchenko, L.M. (2009). Shchodo skladnosti zastosuvannya pokaznykiv otsinyuvannya efektyvnosti derzhavnoho upravlinnya: teoriya i praktyka [On the complexity of the using of public administration performance indicators: theory and practice]. *Derzhavne budivnytstvo – State Building, 1.* Retrieved from http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf5 [in Ukrainian].

5. Zak, M. (2006). *Quality of governance. Working Paper CES UEM № 4/2006*. Prague: Centre for Economic Studies [in English].

Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 2(4) 2020

Підписано до друку 23.04.2020 р. Формат 60х90/8. Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 8,2. Наклад 300 прим.
Зам. 1

«АА Тандем» Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи Державного реєстру видавців серія ДК №2899 від 13.06.2016 р.

Надруковано рекламним агентством«GoToPrint»
Адреса, Україна, Київська обл., м.Київ,
вул. Льва Толстого, 63
тел..+38073 996 46 57, +38050 771 27 31
e-mail: gotoprint@gmail.com