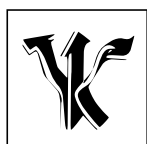


ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (29) – травень 2022



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P
Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 2 від 31.03.2022)
Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, ResearchBib,
Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography,
Google Scholar, “Україніка наукова”, “Джерело”.
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України
від 07.11.2018 № 1218 збірник “Публічне урядування”
внесено до Списку друкованих періодичних видань,
що включаються до Переліку наукових фахових видань
України, яким присвоєно категорію “Б”.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат,
цифр несуть автори матеріалів. Редакція залишає за
собою право на незначне редагування і скорочення
(зі збереженням авторського стилю та головних
висновків). Редакція не завжди поділяє думки авторів
та не несе відповідальності за надану ними інформацію.
Матеріали подано в авторській редакції.
Передрук — тільки з дозволу редакції.
Адреса редакційної колегії:
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039
Офіційний сайт видання:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Public management
Certificate KB 21596-11496 P
Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from March 31, 2022)
Collection is included to the international
and domestic scientometrics databases Index
Copernicus International, ResearchBib, Turkish Education
Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018, № 1218,
the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are included
in the List of scientific professional editions of Ukraine, which
have been assigned the category “B”.
The articles were checked for plagiarism
using the software StrikePlagiarism.com developed
by the Polish company Plagiat.pl.
The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors reserves
the right for a little change and reduction
(with preservation of the author’s style and main
conclusions). Editors can not share the world views of the
authors and are not responsible for the information provided.
Materials filed in the author’s edition.
Reprinting — with the editorial’s permission strictly.
Address of the editorial board:
Interregional Academy of Personnel Management
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039
Official site:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Публічне урядування : збірник. № 1 (29) — травень 2022. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2022. 150 с.

Головний редактор – Семенець-Орлова Інна Андріївна – кандидат політичних наук, доктор наук з державного управління, професор, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу, Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Редакційна колегія

1. Акімова Людмила Миколаївна – доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, професор кафедри фінансів та економіки природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

2. Андрущенко Тетяна Вікторівна – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

3. Афонін Едуард Андрійович – доктор соціологічних наук, професор, академік Української технологічної академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

4. Балашов Анатолій Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

5. Бова Тетяна В'ячеславівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

6. Бодров Володимир Григорович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

7. Бульба Володимир Григорович – доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

8. Бутирська Тетяна Олександрівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

9. Валевський Олексій Леонідович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

10. Ващенко Костянтин Олександрович – доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

11. Вендт Ян Анджей – доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

12. Гаєвська Лариса Анатоліївна – доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи – начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

13. Гвожджевiч Сильвiя – кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

14. Гечбайя Бадри Нодарович – доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

15. Гурковський Володимир Ігорович – доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

16. Дацій Надія Василівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

17. Девадзе Анзор Хемидович – кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

18. Денисюк Світлана Георгіївна – доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

19. Довгань Валерій Іванович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

20. Драган Іван Олександрович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

21. Драгомирецька Наталія Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

22. Жулева Гергана – доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

23. Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

24. Ірвін Студін – доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, президент Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

25. Кайдашев Роман Петрович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

26. Карташов Євген Григорович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проєктами та загально-фахових дисциплін, Інститут менеджменту та психології Національної академії педагогічних наук України.

27. Кіслов Денис Васильович – доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української академії наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

28. Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

29. Корнієвський Олександр Анатолійович – доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

30. Кринична Ірина Петрівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

31. Крюков Олексій Ігорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

32. Литвин Юрій Олексійович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

33. Лопушинський Іван Петрович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

34. Миколайчук Микола Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

35. Мікеладзе Едуард Важаєвич – кандидат економічних наук, професор, Хіча- урський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

36. Мішель Маффесолі – професор університету ім. Рене Декарта/Сорбонна – Париж V (Париж, Французька Республіка).

37. Молодцов Олександр Володимирович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

38. Мотренко Тимофій Валентинович – професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор філософських наук, професор, академік Національної академії педагогічних наук України.

39. Наумкіна Світлана Михайлівна – доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського”.

40. Непомнящий Олександр Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

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

42. Новаченко Тетяна Василівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

43. Олуйко Віталій Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

44. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

45. Пивоваров Костянтин Володимирович – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

46. Пірен Марія Іванівна – доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

47. Плющ Руслан Миколайович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

48. Половцев Олег Валентинович – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

49. Радченко Олександр Віталійович – доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

50. Ромат Євгеній Вікторович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

51. Руденко Ольга Мстиславівна – доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

52. Ручка Анатолій Олександрович – доктор соціологічних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту соціології НАН України.

53. Саханенко Сергій Єгорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

54. Сіцінська Майя Володимирівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

55. Соболева Наталя Іванівна – доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Інституту соціології НАН України.

56. Сурай Інна Геннадіївна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

57. Суший Олена Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач лабораторії Інституту соціальної та політичної психології НАПН України.

58. Тадеуш Троціковські – доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної академії менеджменту, Голова Правління регіонального центру європейської інтеграції (Польща).

59. Усаченко Лариса Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України.

60. Халецька Аліна Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

61. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна – доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

62. Червякова Ольга Володимирівна – доктор наук з державного управління.

63. Шайгородський Юрій Жанович – доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник

Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

64. Шпак Юрій Валерійович – доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

65. Якимчук Аліна Юріївна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

66. Яутріте Брієде – доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief – Semenets-Orlova Inna Andriivna – PhD in Political Science, Doctor of Public Administration, Professor, Director of the Educational and Scientific Institute of Management, Economy and Business, Interregional Academy of Personnel Management.

Editorial board

1. Lyudmila Nikolayevna Akimova – Doctor of Science in Public Administration, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Professor of Finance and Economics of Nature Management Department, National University of Water and Environmental Engineering, Rivne, Ukraine.

2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko – Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

3. Eduard Andriyovych Afonin – Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

4. Anatolii Mykolaiovych Balashov – Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

5. Tetiana Viacheslavivna Bova – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov – Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

7. Volodymyr Hryhorovych Bulba – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

8. Tetiana Oleksandrivna Butyrskaya – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

9. Oleksii Leonidovych Valevskiy – Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

10. Kostiantyn Oleksandrovych Vashchenko – Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

11. Andrzej Jan Wendt – Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

12. Larysa Anatoliivna Haievska – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, chief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

13. Sylvia Hvozhdzhyevich – Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lub- liny Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

14. Badry Nodarovych Hechbayya – Doctor of Economics, Professor Asotsirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskiy – Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO “Center of studies of problems of public administration”.

16. Dadiy Nadezhda Vasilivna – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

17. Anzor Hemydovych Devadze – Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk – Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

19. Valerii Ivanovych Dovhan – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self – government of Khmelnytsky University of Management and Law.

20. Dragan Ivan Alexandrovich – Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological University.

21. Natalua Mykhailivna Drahomiretska – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Gargana Zhuleva – Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government’s “Program of access to information” (Bulgaria).

23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine “Kyiv Polytechnic Institute named after M. Sc. Igor Sikorsky”.

24. Irvin Studin – PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

25. Roman Petrovych Kaidashev – Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Evgeny Grigoryevich Kartashov – Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

27. Kislov Denis Vasilievich – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov – Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Scientist of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

30. Iryna Petrivna Krynychna – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Oleksii Igorevych Kryukov – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

33. Ivan Petrovych Lopushynskiy – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

34. Mykola Mykolaiovych Mykolaichuk – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

35. Edward Vazhayevych Mikeldadze – Candidate of Economic Science, Professor, Tbel Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

36. Michel Maffesoli – Professor of the Paris Descartes University/Paris V (Paris, the French Republic).

37. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

38. Tymofiy Valentinovich Motorenko – Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

39. Svitlana Mykhailivna Naumkina – Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

40. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy – Doctor of science in Public Administration, Professor, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

41. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

42. Tetiana Vasylivna Novachenko – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

43. Vitalii Mykolaiovych Oluiko – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

44. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil – Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

45. Konstantin Vladimirovich Pivovarov – Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of

Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

46. Maria Ivanivna Piren – Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

47. Ruslan Mykolaiovych Plushch – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

48. Oleh Valentynovych Polovtsev – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

49. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Czestochowa (Poland).

50. Yevhenii Viktorovych Romat – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

51. Olha Mstyslavivna Rudenko – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

52. Anatolii Oleksandrovych Ruchka – Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

53. Serhii Yehorovych Sahanienko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

54. Maiia Volodymyrivna Sitsinska – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

55. Natalia Ivanivna Sobolieva – Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

56. Inna Hennadivna Surai – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

57. Olena Volodymyrivna Sushyi – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

58. Tadeusz Trocikowski – Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

59. Larysa Mykhailivna Usachenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

60. Alina Anatoliivna Khaletska – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

61. Tetiana Viacheslavivna Filipenko – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

62. Olha Volodymyrivna Chervyakova – Doctor of science in Public Administration.

63. Yurii Zhanovych Shaigorodskiy – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the

I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

64. Yurii Valeriiovych Shpak – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

65. Alina Yuriivna Yakymchuk – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

66. Jautrite Briede – Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

Авербух Г. М. Розвиток сучасних кадрових технологій в системі публічної служби.....	10
Банчук-Петросова О. В. Концепції державного регулювання економічних процесів зовнішньоекономічної діяльності.....	17
Біліченко В. М. Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних сил України в системі публічного управління: теоретичні засади.....	22
Васільєва Л. М. Теоретичні аспекти дослідження контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади.....	30
Дацій О. І., Ковальський М. Р. Моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком.....	36
Дзвінчук Д. І., Лютий М. О. Про оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами.....	42
Капустян В. В. Оцінка дієвості інституційно-організаційного забезпечення механізмів реалізації соціального партнерства в сучасних умовах.....	52
Ковтуненко О. В. Аналіз забезпечення доступної інфраструктури в м. Черкаси для маломобільних груп населення.....	60
Коломоєць Ю. О. Забезпечення прав і свобод людини в системі публічного управління в умовах пандемії COVID-19.....	66
Кузик П. М. Забезпечення нормативно-правового механізму державного управління безпекою виборів в Україні.....	74
Лень О. О. Політика забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: напрямки і пріоритети.....	79
Литовченко В. В. Особливості застосування комп'ютерних технологій в процесі надання адміністративних послуг в публічному управлінні.....	86
Майстренко К. М. Комунікації у діяльності органів публічної влади.....	93
Олексієнко О. М. Механізми професійної мобільності державних управлінських кадрів як показник їхнього іміджу у створенні здоров'язбережувального освітнього простору.....	99
Ортіна Г. В., Рибальченко Н. П. Діджиталізація публічної влади.....	104
Пустовойт Є. О. Вплив органів публічного управління на розвиток конкурентних переваг регіону.....	110
Радченко О. В., Радченко О. О. Джерелознавчий аналіз проблематики гібридних війн в сучасному дискурсному просторі України.....	116
Семенець-Орлова І. А., Беленюк Ж. В. Роль адвокатського запиту у забезпеченні доступу до публічної інформації.....	125
Стілл А. В. Концептуальні аспекти публічного управління соціально-економічної безпекою регіону.....	134
Stefanita A. V. Transitional mechanisms of local self-government in the member states of the European Union.....	141



УДК 35:3.08:005.95

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-1)

Авербух Герман Миколайович,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: rups@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-4233-7659>

Averboukh German Mykolaiovych,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: rups@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-4233-7659>

РОЗВИТОК СУЧАСНИХ КАДРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Окреслено категорію «кадрові технології в публічній службі» як систему послідовно вироблених дій, прийомів, операцій, які дозволяють отримати інформацію про можливості працівників, або сформулювати набір вимог до них з боку організації. На основі структурно-функціонального підходу кадрові технології в публічній службі розділено на три групи (технології, що забезпечують отримання персональної інформації про працівників; технології, що забезпечують необхідні характеристики персоналу, функціональна роль яких полягає у здійсненні професійного, інтелектуального, психологічного та медичного відбору; технології, що забезпечують можливості персоналу (підбір, ротація, управління кар'єрою персоналу, професійно-кваліфікаційний розвиток).

Здійснено аналіз основних проблем у використанні кадрових технологій. Для усунення негативних тенденцій в сфері управління персоналом розроблено модель технологізації управління кадрами, що є науково обґрунтованою послідовністю прийняття кадрових рішень з метою досягнення стратегічних цілей органів державної влади. Доведено, що цей процес повинен включати шість взаємопов'язаних етапів: попередній, діагностичний, прогностичний, методичний, організаційний та оціночний.

Запропоновано запровадити у практику інноваційну внутрішньоорганізаційну технологію розробки програми професійного розвитку та навчання публічних службовців, керівників підприємств, установ та осіб, котрі перебувають у кадровому управлінському резерві. Результатом виконання програми має стати реалізація стратегії розвитку управлінських кадрів, формування нового типу публічного службовця з широким кругозором, креативним мисленням, компетентного, здатного не тільки діяти за зразком, а й пропонувати нові інноваційні моделі дії в умовах реформування органів державної влади, світової фінансової кризи.

Визначено, що одним із основних напрямів удосконалення практики застосування кадрових технологій у системі публічної служби є подальша розробка механізму організації та проведення конкурсного відбору на державні посади, яка тісно пов'язана з проблемою організаційного забезпечення публічної служби – формуванням та підготовкою реального та ефективного кадрового резерву.

Мета роботи. Мета полягає у розкритті концептуальних проблем розвитку кадрових технологій в системі публічної служби та окресленні шляхів підвищення їх ефективності та дієвості.

Методологія. Теоретичною базою дослідження були праці вітчизняних і зарубіжних учених, наукові дослідження щодо розвитку сучасних кадрових технологій в системі публічної служби, законодавчі та нормативно-правові акти. Використано такі методи дослідження, як аналіз, синтез, наукова абстракція; системно-структурний аналіз.

Загально-методологічні проблеми формування кадрової політики, державного управління знайшли своє вирішення в працях Н. Гибало, А. Демет'євої, Б. Єрьоміна, В. Зотова, В. Куликова, К. Хартанович та ряду інших вчених і фахівців. У той же час питання розвитку сучасних кадрових технологій в системі публічної служби вивчено недостатньо.

Наукова новизна. Уточнено понятійно-категорійний апарат науки публічного управління, а саме: категорію «кадрові технології в публічній службі» запропоновано розуміти як систему послідовно вироблених дій, прийомів, операцій, які дозволяють отримати інформацію про можливості працівників, або сформулювати набір вимог до них з боку організації.

Удосконалено класифікацію кадрових технологій в публічній службі на основі структурно-функціонального підходу за групами: технології, що забезпечують отримання персональної інформації про працівників; технології, що забезпечують необхідні характеристики персоналу; технології, що забезпечують можливості персоналу.

Висновки. Представлені пріоритетні напрями вдосконалення практики застосування кадрових технологій дозволить послідовно вирішувати основну проблему публічної служби – формування високопрофесійного, компетентного та високоморального кадрового складу публічної служби.

Ключові слова: кадрові технології, публічна служба, управління персоналом, кадрові служби, кадрова політика, персонал, кадри, професійний розвиток персоналу.

DEVELOPMENT OF MODERN HUMAN RESOURCES TECHNOLOGIES IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM

Abstract. The category of “personnel technologies in the public service” is outlined as a system of consistently developed actions, techniques, operations that allow to obtain information about the capabilities of employees, or to formulate a set of requirements for them by the organization. Based on the structural and functional approach, personnel technologies in the public service are divided into three groups (technologies that provide personal information about employees; technologies that provide the necessary characteristics of staff, whose functional role is to carry out professional, intellectual, psychological and medical selection; providing staff opportunities (selection, rotation, career management, professional development skills). The analysis of the main problems in the use of personnel technologies is carried out. To eliminate negative trends in the field of personnel management, a model of human resources management has been developed, which is a scientifically sound sequence of personnel decisions in order to achieve the strategic goals of public authorities. It is proved that this process should include six interrelated stages: preliminary, diagnostic, prognostic, methodical, organizational and evaluation. It is proposed to introduce into practice an innovative internal organizational technology for the development of professional development and training of public servants, heads of enterprises, institutions and persons who are in the personnel management reserve. The program should result in the implementation of a strategy for the development of managerial staff, the formation of a new type of public servant with a broad outlook, creative thinking, competent, able not only to follow suit, but also offer new innovative models of action in reforming public authorities, global financial crisis. It is determined that one of the main directions of improving the practice of personnel technologies in the public service system is further development of the mechanism of organization and competitive selection for public positions, which is closely related to the problem of organizational support of public service – formation and preparation of real and effective personnel reserve.

The purpose of the research. The aim is to reveal the conceptual problems of human resources development in the public service system and outline ways to increase their efficiency and effectiveness.

Methodology. The theoretical basis of the study were the works of domestic and foreign scientists, research on the development of modern personnel technologies in the public service, legislation and regulations. Research methods such as analysis, synthesis, scientific abstraction were used; system-structural analysis. General methodological problems of personnel policy formation, public administration were solved in the works of N. Gibalo, A. Dementieva, B. Eremin, V. Zotov, V. Kulikov, K. Hartanovich and a number of other scientists and specialists. At the same time, the issue of development of modern personnel technologies in the public service system is insufficiently studied.

Scientific novelty. The conceptual and categorical apparatus of the science of public administration has been clarified, namely: the category “personnel technologies in the public service” is proposed to be understood as a system of consistently developed actions, techniques, operations that provide information about employees’ capabilities or formulate a set of requirements. The classification of personnel technologies in the public service on the basis of structural and functional approach by groups has been improved: technologies that provide personal information about employees; technologies that provide the necessary characteristics of staff; technologies that provide staff capabilities.

Conclusions. The presented priority areas for improving the practice of human resources technology will consistently address the main problem of public service – the formation of highly professional, competent and highly moral staff of the public service.

Key words: personnel technologies, public service, personnel management, personnel services, personnel policy, personnel, personnel, professional development of personnel.

1. Вступ

Для сучасної України проблема професіоналізму та компетентності кадрів у публічній службі продовжує залишатися вкрай актуальною. Відсутність концепції та наукових рекомендацій щодо радикального оновлення як самого механізму функціонування публічної служби, так і її кадрової складової не дозволяє сподіватися на можливість зміни наявної практики застосування кадрових технологій. Необхідний системний, комплексний підхід до формування та розвитку професійного потенціалу публічної служби. Заходи, котрі вживаються органами державної влади без належного наукового супроводу процесу інноваційних перетворень у місце якісного оновлення кадрового потенціалу, призводить до посилення екстенсивних тенденцій його розвитку, заміни принципів радикального оновлення методами збереження та примноження старих стереотипів організації кадрової роботи.

Наукову актуальність і практичну значимість цієї проблеми посилює та обставина, що кадрова технологія забезпечення публічної служби поруч із системами правових та організаційних інститутів є однією з основних її складових.

2. Класифікація кадрових технологій в публічній службі.

Розвиток публічної служби вирішальною мірою визначається якісними та структурними зрушеннями в її кадровому потенціалі, ефективністю управлінських технологій. Технології управління забезпечують цілісність впливу на поведінку людини, створюють сприятливе управлінське середовище, підвищують організованість, дисципліну, зміцнюють довіру, змінюють ставлення персоналу до трудової діяльності відповідно до цілей управління. При цьому слід пам'ятати, що у загальних управлінських технологіях об'єктом впливу є людина, як учас-

ник трудового процесу та як суб'єкт діяльності (Пархоменко-Куцевіл, 2010). Це своєрідний професійний капітал. Управління професійним капіталом вимагає специфічних засобів впливу, в якості яких виступають кадрові технології.

Варто зауважити, що кадрові технології – це складний комплекс засобів і методів впливу на персонал організації з метою досягнення необхідного керівництву результату. Одночасно це і засоби управління кількісними та якісними характеристиками персоналу, що забезпечують реалізацію функцій та завдань організації. У свою чергу, обґрунтування та апробація на практиці кадрових технологій з позиції ефективного, комплексного використання може дати максимальний ефект, виступатиме інструментарієм побудови раціональної системи відбору та оцінки кадрів (Ландсман, 2013).

Під кадровими технологіями в публічній службі ми будемо розуміти систему послідовно вироблених дій, прийомів, операцій, які дозволяють отримати інформацію про можливості працівників, або сформулювати набір вимог до них з боку організації (Покотило, 2015).

На основі структурно-функціонального підходу ми пропонуємо кадрові технології в публічній службі розділити на 3 групи: технології, що забезпечують отримання персональної інформації про працівників; технології, що забезпечують необхідні характеристики персоналу, функціональна роль яких полягає у здійсненні професійного, інтелектуального, психологічного та медичного відбору; технології, що забезпечують можливості персоналу (підбір, ротація, управління кар'єрою персоналу, професійно-кваліфікаційний розвиток).

У контексті розгляду даного питання варто визначити основні проблеми у використанні кадрових технологій. До них належить: недостатня організація проведення професійного

навчання державних службовців, неефективне використання інституту стажування кадрів, формування кадрового резерву та технології конкурсного відбору; невизначеність перспектив кар'єри кадрів. З урахуванням цих проблем основними завданнями застосування кадрових технологій у системі публічної служби є підвищення кваліфікації працівників кадрових служб за допомогою професійної підготовки та перепідготовки кадрів; впровадження у практику роботи органів публічної служби нових кадрових технологій; формування системи стимулювання праці державних службовців; підвищення престижності публічної служби та вибудовування норм корпоративної культури.

Ми припускаємо, що низька ефективність діючих кадрових технологій у публічній службі обумовлена відсутністю єдиної системи критеріїв оцінки персоналу, слабкою мотивацією управлінської діяльності, недостатньою кваліфікацією публічних службовців та недосконалістю структури грошового їх утримання (Гетьман, 2017). Очевидно, наслідком неефективності застосовуваних кадрових технологій у системі публічної служби є: недостатнє освоєння публічними службовцями сучасних технологій управління, не сформованість мотивів кар'єрного зростання, саморозвитку; відсутність інноваційних методів, критеріїв та технологій кадрової роботи, що дозволяють об'єктивно оцінити можливості, професіоналізм, перспективність публічних службовців, включених до кадрового резерву, точної діагностики кадрових проблем; не достатня кваліфікація фахівців кадрових служб; недосконалість системи матеріального та морального стимулювання, що дозволяє залучити на державну службу молодих, талановитих та перспективних працівників.

3. Модель технологізації управління кадрами

Для усунення негативних тенденцій в сфері управління персоналом, нами розроблено модель технологізації управління кадрами, що є науково обґрунтованою послідовністю прийняття кадрових рішень з метою досягнення стратегічних цілей органів державної влади. На нашу думку, цей процес повинен включати шість взаємопов'язаних етапів: попередній, діагностичний, прогностичний, методичний, організаційний та оціночний. Попередній етап має бути пов'язаний із формуванням концепції кадрових технологій. Діагностичний етап повинен включати моніторинг роботи. На прогностичному етапі має здійснюватися постановка мети формування резерву управлінських кадрів та розвитку персоналу. Методичний етап пови-

нен передбачати вибір методів відбору, підбору та розвитку персоналу. На організаційному етапі має визначатися механізми впливу на персонал, реалізуватися планування та контроль. Оціночний етап повинен зводитися до аналізу та аудиту кадрового потенціалу.

Таким чином, запропонована модель технологізації управління кадрами передбачає використання механізмів, у яких системно взаємодіють управлінські, кадрові та освітні технології, створені задля підвищення професіоналізму та компетентності публічних службовців.

На наше переконання, технологізація управління кадрами дозволить, по-перше, зафіксувати перелік оптимально необхідних функцій, процедур, операцій та дій, що забезпечують розвиток та вдосконалення сучасних кадрових технологій; по-друге, забезпечити стандартизацію кадрових технологій, зниження витрат за підготовку кадрів, скорочення часу виконання окремих завдань, і, по-третє, підвищити рівень управлінської культури.

Концепція розвитку кадрових технологій у публічній службі, повинна включати систему та технології управління процесом формування та раціонального використання кадрів органів державної влади. Методологія управління персоналом має передбачати аналіз соціально-правового статусу персоналу органів державної влади як об'єкта управління, процесу формування поведінки публічних службовців, що відповідає стратегічним цілям та завданням державного управління.

В останні роки питання про професійний розвиток та навчання персоналу публічної служби є актуальним. Внутрішньоорганізована система підвищення кваліфікації має бути частиною загальної концепції розвитку персоналу, входити до сфери управління (Гугял, 2019). У зв'язку із цим ми пропонуємо впровадити у практику інноваційну внутрішньоорганізаційну технологію розробки програми професійного розвитку та навчання публічних службовців, керівників підприємств, установ та осіб, котрі перебувають у кадровому управлінському резерві.

Зміст розробки програми професійного розвитку та навчання публічних службовців має полягати у: науково-обґрунтованій постановці цілей розвитку та вдосконалення професійних компетенцій кадрів, формуванні кадрового забезпечення реалізації реформи державних органів; розробці комплексу заходів щодо досягнення поставлених цілей; координації дій усіх виконавців; комплексному ресурсному забезпеченні програмних цілей. Ми вважаємо, що

формування, розробка та реалізація програми матиме подвійний позитивний ефект. З одного боку, вона виступатиме ефективним інструментом реалізації стратегічних завдань, що стоять перед органами управління та охоплює за допомогою навчального процесу всіх категорій публічних службовців, керівників та осіб, які перебувають у кадровому управлінському резерві. З іншого боку, технологія включатиме ряд ключових процедур, що сприяють вибору оптимальних форм і методів навчання кадрів, формування критеріїв оцінки професійного розвитку та навчання кадрів для роботи за новими стратегічними напрямками діяльності органів державної влади.

Як один з головних принципів успішної реалізації стратегії нами визначено принцип систематичної підготовки кваліфікованих кадрів, здатних не лише виконувати окремі функції, а й вирішувати стратегічні завдання. Щоб підтримати високий рівень професіоналізму, потрібно: організувати щомісячне навчання всіх співробітників; впровадити короткострокові навчальні програми для окремих категорій управлінців, тренінги та ділові ігри. Крім аудиторної роботи, службовці повинні забезпечуватись матеріалами для самостійного навчання. Повинні бути підготовлені навчальні посібники, у яких на місцевих матеріалах повинні пояснюватися загальні принципи стратегічного планування та стратегічного мислення. Навчання співробітників за цією програмою має здійснюватися щомісяця протягом декількох годин, у вигляді семінарських занять, лекцій, розмов, повідомлення з обов'язковим обговоренням проблеми. До читання лекцій та проведення семінарських занять, як правило, мають запрошуватися вчені та викладачі вузів. Переходячи до розгляду основних напрямів та механізмів реалізації інноваційної внутрішньоорганізаційної кадрової технології, слід зазначити, що в системі публічної служби професійний розвиток та навчання має являти собою комплексний безперервний процес. Управління цим технологічним процесом має починатися з визначення потреби, які формуються на основі потреб розвитку персоналу, а також необхідності виконання співробітниками організації своїх поточних функціональних обов'язків та стратегічних завдань.

На основі аналізу виявлених потреб управління персоналом (кадрова служба) повинна формувати специфічні цілі програми навчання. Ми припускаємо, що цілі професійного навчання мають бути конкретними та специфічними; орієнтованими на отримання практичних навичок;

піддаватися оцінці – бути вимірювальними. Після завершення циклу навчання необхідно підбити підсумки виконання програми, а також використовувати ці результати при подальшому плануванні всередині організаційних технологій професійного навчання публічних службовців.

Визначивши потреби у професійному навчанні публічних службовців, отримавши в своє розпорядження бюджет, знаючи критерії оцінки ефективності навчання і будучи знайомим із різними методами навчання, управління персоналом – кадрова служба може розпочинати підготовку самої програми (Савельєв, 2018). Методологія розробки програми передбачає визначення її змісту та вибір методів професійного навчання. При виборі методів навчання управління персоналом кадрова служба має, перш за все, керуватися їхньою актуальністю та ефективністю з точки зору отримання нових знань. При цьому необхідно враховувати такі принципи: актуальності (те, про що говорить лектор під час навчання має мати пряме відношення до професійної діяльності публічного службовця, до проблем стратегії соціально-економічного розвитку територій), участі («учні» повинні брати активну участь у навчальному процесі та безпосередньо використовувати отримані нові знання та навички на практиці), повторення (допомагає новому закріпитися в пам'яті і перетворює набуті навички на звичку, а згодом на дії), зворотного зв'язку (необхідно постійно надавати інформацію про те, наскільки вони просунулися вперед. Наявність такої інформації дозволить «учням» скоригувати свою професійну діяльність задля досягнення високих результатів управління соціально-економічними процесами), контролю, тобто технології реалізації програми в органі державної влади. Оцінка програми має здійснюватися за такими критеріями: доречність – доцільність, виконуваність, стійкість розвитку та навчання кадрів.

4. Програма «кадри публічної служби»

До того ж, необхідно розробити програму «кадри публічної служби». Інноваційний підхід програми має полягати в ідеї комплексного використання всіх кадрових технологій, що застосовуються у системі публічної служби. Основними завданнями програми мають бути: формування професійно компетентних кадрів, здатних ефективно вирішувати стратегічні завдання економічного та соціального розвитку країни; удосконалення організаційної структури управління; забезпечення матеріального та інформаційного середовища для ефективного виконання кадрами своїх посадових обов'язків;

підвищення престижу публічних служб; розвиток корпоративної культури.

Щоб розкрити і виявити потенціал публічних службовців, нами передбачено подальше використання технологій проектного управління, причому не як разового способу вирішення завдання, а як ефективної технології, що передбачає створення робочих груп із представників різних структурних підрозділів, які займають різні посади – керівників і фахівців. У робочій групі потрібно визначити керівника з-поміж підлеглих, який організовуватиме роботу з вирішення проблеми. Таким чином, цей службовець набуде управлінських навичок, апробує свої знання на практиці, а організатор проекту перевірить його лідерські якості. Результати цілеспрямованого спостереження повинні фіксуватися і потім враховуватись при кадрових змінах у структурі державних органів.

Програмою передбачено організацію стажування викладачів університетів, які читають курси з управлінських спеціальностей, на базі державних структур. З іншого боку, значний ефект управління можуть дати передбачені стажування муніципальних кадрів в університетських лабораторіях і суб'єктах господарювання міста.

Особливу роль в процесі добору кадрів відводиться припливу молодих фахівців до роботи у системі публічної служби. Програмними заходами передбачено організацію конкурсів молодих вчених, студентів присвячених управлінню міським господарством. Підсумком заходів, вкладених у підвищення професійної компетентності, має стати формування кадрів, здатних ефективно вирішувати стратегічні завдання економічного та соціального розвитку країни.

Передбачено вдосконалення регламентації діяльності кадрів, створення системи наукової організації праці публічних службовців. Регламентація діяльності має здійснюватись за двома напрямками. По-перше – розробка реєстру функцій підрозділів. По-друге – проведення аналізу положень про структурні підрозділи на відповідність виконуваних завдань та функціональних повноважень закріплених законодавством за державними органами. Створення системи наукової організації праці передбачає, зокрема, атестацію робочих місць кожного службовця, а також хронометраж робочого дня з метою реалізації принципу ергономічності та виключення простоїв та дублювання у роботі.

Крім соціальних гарантій, запропоновано ідеологічне забезпечення заходів корпоративної культури, що включає соціальні, символічні,

моральні аспекти, наприклад, підготовку та прийняття кодексу честі публічного службовця.

Таким чином, результатом виконання програми має стати реалізація стратегії розвитку управлінських кадрів, формування нового типу публічного службовця з широким кругозором, креативним мисленням, компетентного, здатного не тільки діяти за зразком, а й пропонувати нові інноваційні моделі дії в умовах реформування органів державної влади, світової фінансової кризи.

Одним із основних напрямів удосконалення практики застосування кадрових технологій у системі публічної служби є подальша розробка механізму організації та проведення конкурсного відбору на державні посади, яка тісно пов'язана з проблемою організаційного забезпечення публічної служби – формуванням та підготовкою реального та ефективного кадрового резерву. Нам видається, що необхідно змінювати підходи до формування та підготовки резерву кадрів, підвищувати його дієвість за рахунок більш ретельного відбору, удосконалювати практику та механізми поповнення складу резерву кадрів на державні посади за рахунок високопрофесійних господарських керівників, працівників фінансово банківських структур та молодих вчених й спеціалістів, які працюють у комерційних структурах, вищих навчальних закладах. Таким чином, під час проведення відкритої кадрової політики та формування кадрового складу публічної служби пріоритетними є такі напрями. По-перше, застосування сучасних кадрових технологій проходження публічної служби, включаючи методи та способи розміщення, ротації, мобільності, службового просування кадрів. Створення повноважень в органах державної влади кар'єрного зростання публічних службовців, сприяння та посадовому просуванню на конкурсній основі. Створення ефективного механізму відбору на публічну службу. Апробації та впровадження системи пошуку та відбору в апарати органів державної влади найбільш гідних кандидатів, компетентних та креативних спеціалістів на основі принципу рівності доступу громадян до публічної служби. Впровадження у практику роботи державних органів сучасних кадрових технологій оцінки персоналу. Таких, як проведення конкурсів, атестації, кваліфікаційних іспитів.

По-друге, планомірне оновлення кадрового складу публічної служби шляхом залучення на публічну службу найбільш кваліфікованих фахівців, які мають досвід роботи на підприємствах, в установах, бізнес-структурах. Здійс-

нення на конкурсній основі ротації кадрового складу шляхом переходу публічних службовців з однієї посади на іншу в межах однієї структури, або перехід з одного органу в інший. Формування кадрового резерву на конкурсній основі та його ефективне використання.

По-третє, удосконалення системи професійного розвитку публічних службовців. Вона включає професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування відповідно до сучасних навчальних програм та методик професійного навчання публічних службовців. Дане завдання має вирішуватися шляхом вдосконалення навчальних програм та державних освітніх стандартів, створення системи сталого професійного розвитку, запровадженням безперервного професійного навчання публічних службовців, здобуття ними додаткової професійної освіти у провідних вищих навчальних закладах.

По-четверте, підвищення соціального статусу державних службовців. Зростання престижу та авторитету публічної служби шляхом запровадження у практику роботи державних органів дієвих механізмів стимулювання, правового та соціального захисту, підвищення відповідальності публічних службовців за одержану справу, результати роботи. Підвищення ролі та престижу кадрових служб у системі публічної служби. Впровадження інформаційно-аналітичного та документаційного забезпечення кадрової роботи.

Висновки. Представлені пріоритетні напрями вдосконалення практики застосування кадрових технологій дозволить послідовно вирішувати основну проблему публічної служби – формування високопрофесійного, компетентного та високоморального кадрового складу публічної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гетьман О.О. Інноваційні методи розвитку персоналу. *Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика*. 2017. Вип. 17. С. 556–561.

2. Гугял О.Я. Теоретичні засади управління розвитком персоналу. *Інноваційна економіка*. 2019. № 6(44). С. 194–198.
3. Ландсман В.А. Удосконалення кадрової роботи в органах державного управління. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 1(41). С. 117–121.
4. Пархоменко-Куцевіл О.І. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія. Київ : ФАДА ЛТД, 2010. 296 с.
5. Покотило Т. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1(48). С. 185–191.
6. Савельєв В.С. Методи управління персоналом. Київ : Професіонал, 2018. 325 с.

REFERENCES

1. Hetman O. (2017). Innovatsiy'ni metody rozvytku personalu (Innovative methods of personnel development). *Demohrafiia, ekonomika pratsi, sotsial'na ekonomika i polityka*, 17, 556–561 [in Ukrainian].
2. Gugyal O. (2019). Teoretychni zasady upravlinnya rozvytkom personalu (Theoretical principles of personnel development management). *Innovatsiyna ekonomika*, 6 (44), 194–198 [in Ukrainian].
3. Landsman W. (2013). Udoskonalennya kadrovoi roboty v orhanakh derzhavnoho upravlinnya (Improving personnel work in public administration). *Derzhava ta rehiony. Seriiia «Derzhavne upravlinnia»*, 1 (41), 117–121 [in Ukrainian].
4. Parkhomenko-Kutsevil O. (2010). *Formuvannia, rozvytok ta modernizatsiia derzhavnykh posad: kontseptual'no-metodolohichni zasady* (Formation, development and modernization of state positions: conceptual and methodological principles). Kyiv: FADA LTD [in Ukrainian].
5. Pokotylo T. (2015). Problemy rozvytku trudovoho potentsialu v orhanakh publichnoi sluzhby (Problems of labor potential development in public service). *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 1 (48), 185–191 [in Ukrainian].
6. Savelyev V. (2018). *Metody upravlinnia personalom* (Methods of personnel management). Kyiv: Professional [in Ukrainian].

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-2](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-2)

Банчук-Петросова Олена Вікторівна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного
права та публічно-правових дисциплін, Київський
інститут інтелектуальної власності та права Наці-
онального університету «Одеська юридична акаде-
мія», 02121, м. Київ, вул. Харківське шосе, 210, [https://
orcid.org/0000-0001-8426-1475](https://orcid.org/0000-0001-8426-1475)

Banchuk-Petrosova Olena Viktorivna,
Candidate of Science in Public Administration, Assistant
Professor, Associate Professor at the Department of
Constitutional, International Law and Public Law
Disciplines, Kyiv Institute of Intellectual Property and
Law of the National University «Odessa Law Academy»,
02121, Kyiv, Kharkivske shose str., 210, [https://
orcid.org/0000-0001-8426-1475](https://orcid.org/0000-0001-8426-1475)



КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Зазначено, що держава повинна виступити тепер як головний гарант життєздатності та ефективного функціонування економічної системи та одночасно активним організатором та координатором економічних зусиль, що визначають оптимальні цілі та параметри суспільного розвитку, що створюють умови та механізми їх досягнення. Йдеться, отже, про формування нової цілісної системи державного регулювання економіки та, зокрема зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає нинішньому етапу трансформаційного процесу в Україні. Таким чином, політика активного протекціонізму, що сформувалася, була спрямована на стимулювання експортного виробництва і зменшення імпорту промислових виробів. Сьогодні постулати вчення меркантилістів перегукуються з ідеями протекціонізму, тому концепцію меркантилістів часто називають докapiталістичним протекціонізмом.

Визначено, що незважаючи на певні відмінності в положеннях концепції «вільної торгівлі», погляди вищезгаданих авторів зводяться до єдиного обґрунтування принципу порівняльних витрат виробництва, згідно з яким у зовнішній торгівлі раніше чи пізніше встановлюються такі ціни на експортовані та імпортовані товари», за яких товарний обмін між торгуючими країнами знайде свій оптимальний рівень. При цьому держави завжди прагнутимуть експортувати надлишкові та імпортувати дефіцитні для цієї країни товари». Незважаючи на всю прогресивність ідей вільної торгівлі, практично всі країни-учасниці світового ринку більшою чи меншою мірою вдаються до різноманітних протекціоністських обмежень при здійсненні торгових операцій. У сучасних умовах для України особливої значущості набуває проведення державними органами гнучкої зовнішньоекономічної політики, спрямованої, з одного боку, на поступове входження країни в систему міжнародних економічних відносин, а з іншого – на захист основних позицій національної економіки за допомогою протекціоністських заходів доти, доки вітчизняні галузі не виявляться у змозі успішно конкурувати на світовому ринку.

Мета дослідження. Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення теоретичних аспектів концепції державного регулювання економічних процесів зовнішньоекономічної діяльності.

Методологія. Питанням розвитку і державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності присвячені наукові розробки таких вітчизняних та зарубіжних учених: В. Андрійчука, В. Безрученка, В. Гейця, Н. Горіної, М. Згуровського, Л. Пісьмаченко, М. Портера, Б. Карлоффа, В. Середи, Р. Фатхутдінова, А. Харчука та ін. Констатуючи вагомі наукові та практичні результати досліджень згаданих авторів, слід відзначити, що певне коло питань концептуального, методологічного та методичного характеру залишається недостатньо дослідженим і таким, що потребує подальшого аналізу.

Наукова новизна. Удосконалено теоретичні підходи до проведення державними органами гнучкої зовнішньоекономічної політики, спрямованої, з одного боку, на поступове входження країни в систему міжнародних економічних відносин, а з іншого – на захист основних позицій національної економіки за допомогою протекціоністських заходів доти, доки вітчизняні галузі не виявляться в змозі успішно конкурувати на світовому ринку.

Висновки. Доведено, що новий протекціонізм виник із конфлікту вільної світової торгівлі з проблемами зайнятості, захисту довкілля та соціальної рівності, його прибічники виступають за скорочення світової торгівлі шляхом захисту національних ринків та запровадження заходів щодо і заохочення торгівлі вітчизняними товарами.

Ключові слова: державне регулювання, політика активного протекціонізму, зовнішньоекономічна діяльність, експортне виробництво, зовнішньоекономічна політика.

CONCEPTS OF STATE REGULATION OF ECONOMIC PROCESSES OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

Abstract. It is noted that the state should now act as the main guarantor of viability and efficient functioning of the economic system and at the same time an active organizer and coordinator of economic efforts that determine the optimal goals and parameters of social development, creating conditions and mechanisms to achieve them. It is, therefore, about the formation of a new integrated system of state regulation of the economy and? in particular, foreign economic activity, which corresponds to the current stage of the transformation process in Ukraine. Thus, the policy of active protectionism that was formed was aimed at stimulating export production and reducing imports of industrial products. Today, the postulates of the teachings of mercantilists resonate with the ideas of protectionism, so the concept of mercantilists is often called pre-capitalist protectionism. It is determined that despite some differences in the provisions of the concept of “free trade”, the views of the above authors are reduced to a single justification of the principle of comparative costs of production, according to which in foreign trade sooner or later set such prices for exported and imported goods. trading countries will find their optimal level. At the same time, states will always strive to export surplus and import scarce goods for this country. “Despite all the progressiveness of the ideas of free trade, almost all countries participating in the world market to a greater or lesser extent resort to various protectionist restrictions in trade. In modern conditions, Ukraine is particularly interested in pursuing a flexible foreign economic policy aimed at, on the one hand, the gradual entry of the country into international economic relations, and on the other – to protect the main positions of the national economy through protectionist measures while domestic industries will not be able to compete successfully in the world market.

The purpose of the research. The purpose of the study conducted in this article is to identify theoretical aspects of the concept of state regulation of economic processes of foreign economic activity.

Methodology. Issues of development and state regulation of foreign economic activity are devoted to scientific developments of such domestic and foreign scientists as V. Andriychuk, V. Bezruchenko, V. Heitz, N. Gorina, M. Zgurovsky, L. Pismachenko, M. Porter, B. Karloff, B. Wednesday, R. Fatkhutdinov, A. Kharchuk and others. Noting the important scientific and practical results of the research of these authors, it should be noted that a number of issues of conceptual, methodological and methodological nature remains insufficiently studied and in need of further analysis.

Scientific novelty. Theoretical approaches to the implementation of flexible foreign economic policy by state bodies, aimed, on the one hand, at the gradual entry of the country into the system of international economic relations, and on the other – to protect the main positions of the national economy through protectionist measures until domestic industries are unable successfully compete in the world market.

Conclusions. It is proved that the new protectionism arose from the conflict of free world trade with employment, environmental protection and social equality, its supporters are in favor of reducing world trade by protecting national markets and introducing measures to promote and encourage trade in domestic goods.

Key words: state regulation, policy of active protectionism, foreign economic activity, export production, foreign economic policy.

1. Вступ

Кардинальні зрушення, що відбуваються у сучасному світовому господарстві, вимагають від національної держави своєчасної реакції з метою забезпечення конкурентоспроможності країни за умов стрімкої глобалізації ринків, капіталів, інформації, товарів, послуг, робочої сили. Успішна інтеграція у ринок забезпечується активізацією господарської внутрішньої енергії, підприємницької активності і видозміною ролі державних органів влади країни.

Реальність нинішньої ситуації в Україні жорстко ставить питання не просто про розширення регулюючого впливу держави на економіку та залучення до її орбіти нових сфер і видів діяч посади, а про перегляд самої концепції державного регулювання економічних процесів. Держава повинна виступити тепер як головний гарант життєздатності та ефективного функціонування економічної системи та одночасно активним організатором та координатором економічних зусиль, що визначають оптимальні цілі та параметри суспільного розвитку, що створюють умови та механізми їх досягнення. Йдеться, отже, про формування нової цілісної системи державного регулювання економіки та зокрема зовнішньоекономічної діяльності, що відповідає нинішньому етапу трансформаційного процесу в Україні.

Для аналізу та оцінки участі держави у процесах реформування економіки та, насамперед, у аналізованій автором сфері зовнішньоекономічної діяльності як одного з основних факторів ринкових перетворень народного господарства країни доцільно простежити еволюцію наукових теорій регулювання зовнішньоекономічних зв'язків.

2. Погляди протекціонізму. Головна ідея ранніх меркантилістів спиралася на концепцію "грошового балансу", яка обґрунтувала необхідність для держави не допускати вивезення грошей за кордон. Відстоювалася і реалізовувалась ідея державної монополії як на торгівлю валютою, так і на перепродаж іноземних товарів за допомогою так званих «складених місць» (Леоненко, Черепніна, 2005).

Політика раннього меркантилізму гальмувала міжнародну торгівлю і могла здійснюватися лише до завершення процесу формування

абсолютистських країн, які усвідомили роль зовнішньої торгівлі у процесі великих географічних відкриттів. Тому зміну концепції «фінансового балансу» прийшла теорія «активного торгового балансу» пізнього меркантилізму.

С.П. Коломацька, його прихильники та послідовники доводили, що держава стає тим багатшим, чим більша різниця між вартістю вивезених та ввезених товарів (Коломацька, 2004). Різниця забезпечувалася двома шляхами: по-перше, вивозом готових виробів (а не сировини) з країни, по-друге, за допомогою посередницької торгівлі, при цьому заборони на вивезення грошей із країни рекомендувалося скасувати.

Таким чином, політика активного протекціонізму, що сформувалася, була спрямована на стимулювання експортного виробництва і зменшення імпорту промислових виробів. Сьогодні постулати вчення меркантилістів перевернуті з ідеями протекціонізму, тому концепцію меркантилістів часто називають докапіталістичним протекціонізмом.

У полеміці з поглядами меркантилістів, яку вели класики політичної економіки А. Сміт та Д. Рікардо, було обґрунтовано протилежний підхід до оцінки вигод міжнародної торгівлі, так звана концепція вільної торгівлі (фритредерство).

Адам Сміт проголосив ідею, що зростання добробуту націй багато в чому пояснюється поглибленням поділу праці, зокрема й міжнародного. Кожна країна, згідно з А. Смітом, повинна спеціалізуватися на виробництві того товару, де вона володіє

Абсолютною перевагою, тобто здатністю виробляти даний товар з меншими витратами (обсягами факторів виробництва, що залучаються), ніж у країнах, з якими вона вступає в торгівлю відносно. Відбір галузей міждержавної спеціалізації пропонувалося надати «невидимій руці» конкуренції, а державне втручання звести до мінімуму.

3. Положення теорії порівняльних переваг

Надалі Давид Рікардо у створений ним теорії порівняльних переваг довів, що аналізовані А. Смітом абсолютні переваги виступають як окремий випадок загального правила. Теорія порівняльних переваг Д. Рікардо є універ-

сальною теорією, що обґрунтовує переваги будь-якого поділу праці не лише між націями, а й між регіонами, підприємствами та підприємцями всередині національних господарств. Проте спочатку вона була розроблена для аналізу торговельних відносин між країнами, тому є загальновизнаною теоретичною основою для пояснення причин та напрямків міжнародної торгівлі.

Рікардо довів, що торгівля між країнами вигідна і тоді, коли країни виробляють однаковий асортимент товарів і, більш того, коли одна країна всі ці товари виробляє з меншими витратами, ніж інша, тобто має певні галузі абсолютно більшу ефективність (Щербак, Лозенко, 2009). Висновки про доцільність обміну було зроблено виходячи з зіставлення порівняльних витрат.

Незважаючи на певні відмінності в положеннях концепції «вільної торгівлі», погляди вищезгаданих авторів зводяться до єдиного обґрунтування принципу порівняльних витрат виробництва, згідно з яким у зовнішній торгівлі раніше чи пізніше встановлюються такі ціни на експортовані та імпортовані товари, за яких товарний обмін між торгуючими країнами знайде свій оптимальний рівень. При цьому держави завжди прагнутимуть експортувати надлишкові та імпортувати дефіцитні для цієї країни товари.

Пізніше було виявлено, що не явища міжнародної торгівлі вкладалися у схеми прихильників зазначеної концепції. У 40-50-ті роки XX століття були спроби вдосконалити раніше обґрунтовані моделі «вільної торгівлі». Так, у 1948 році провідний американський економіст П. Самуельсон висунув новий доказ ефективності відкритої економіки, в якому стверджував, що в умовах «досконалої конкуренції» світового ринку мобільних товарів міжнародний обмін товарами вирівнює ціну факторів виробництва між країнами. Зовнішня торгівля не просто є взаємовигідним обміном, а й сприяє скороченню відмінності рівнів економічного розвитку національних господарств торгуючих країн.

У результаті теорія порівняльних переваг стала включати поняття технічного прогресу та нерівномірності його розподілу, економіки коштів, різниці між країнами в зарплаті та ін.

У західних дослідженнях проблем міжнародної торгівлі широкого поширення набула також теорія зовнішньоторговельного мультиплікатора. Відповідно до цієї теорії ефект, що надається зовнішньою торгівлею (зокрема, експортом) на динаміку зростання національ-

ного доходу, розмір зайнятості, споживання та інвестиційну активність, характеризується певними для кожної країни кількісними залежностями і може бути обчислений та виражений у вигляді певного коефіцієнта – мультиплікатора (Дем'яненко, 2004). Зростання експортних замовлень, розміщених у порівняно невеликій кількості експортоорієнтованих регіонів, галузей і підприємств, спочатку викличуть збільшення виробництва продукції і, отже, заробітної плати у сферах, суміжних з експортними виробництвами. Потім почнуть вторинні споживчі витрати.

Представлені економістами-теоретиками вчення практично підтверджувалися надзвичайно високими темпами розвитку міжнародної торгівлі. За інтенсивністю період між 1950–1970 роками західні фахівці характеризують як «золоте століття» світової торгівлі.

Якщо звернутися до праць українських економістів кінця XIX – початку XX ст., більш прийнятною була їм позиція, що орієнтує на відносну автаркію, при використанні зовнішнього ринку лише як якогось додатка або у виняткових випадках. Як аргументи висувалися такі аргументи: забезпечення економічної незалежності; піднесення нації, яку слід годувати, одягати та обслуговувати за рахунок власних ресурсів; вивезення сировини та продовольства – це шлях до виснаження країни; ввезення «фабрикатів» витісняє українські товари з внутрішнього ринку та створює робочі місця за кордоном; Зовнішня торгівля носить неповноправний характер, прирікаючи Україну відставання, що вигідно лише Заходу.

Існували у України ліберальні погляди. Вже у XVIII ст. почався відхід від примітивного меркантилізму. У листі підкреслюється вигідність активного торговельного балансу, хоча б на шкоду митним зборам. Якби скарбниця втрачала, наприклад, двісті тисяч, а держава купувала тим мільйон, мені здається, сита втрату великою знахідкою почитати можна (Мазаракі, Мельник, 2011).

4. Висновки. Незважаючи на всю прогресивність ідей вільної торгівлі, практично всі країни-учасниці світового ринку більшою чи меншою мірою вдаються до різноманітних протекціоністських обмежень при здійсненні торгових операцій.

До того ж, останніми роками виникла та набула розвитку теорія нового протекціонізму, автори якої заперечують той факт, що єдиним вирішенням світових економічних проблем є скорочення торгових бар'єрів. Новий протек-

ціонізм виник із конфлікту вільної світової торгівлі з проблемами зайнятості, захисту довкілля та соціальної рівності, його прибічники виступають за скорочення світової торгівлі шляхом захисту національних ринків та запровадження заходів щодо і заохочення торгівлі вітчизняними товарами.

У сучасних умовах для України особливої значущості набуває проведення державними органами гнучкої зовнішньоекономічної політики, спрямованої, з одного боку, на поступове входження країни в систему міжнародних економічних відносин, а з іншого – на захист основних позицій національної економіки за допомогою протекціоністських заходів доти, доки вітчизняні галузі не виявляться в змозі успішно конкурувати на світовому ринку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Леоненко П.М., Черепніна О.І. Зовнішньоекономічна діяльність України: сучасні тенденції. *Актуальні проблеми економіки*. 2005. № 2. С. 75–84.
2. Коломацька С.П. Зовнішньоекономічна діяльність в Україні: правове регулювання та гарантії здійснення : навч. посіб. Київ : Професіонал, 2004.
3. Щербак В.Г., Лозенко А.П. Проблеми проникнення вітчизняних підприємств на зовнішні ринки. *Фінанси України*. 2009. № 5. С. 34–37.
4. Дем'яненко А. Анализ внешнеэкономической деятельности Украины в 1990–2003 годах: от спада к экономическому росту. *Економіст*. 2004. № 9. С. 42–45.

5. Мазаракі А., Мельник Т. Сучасні тенденції та чинники розвитку зовнішньої торгівлі України. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 2. С. 299–308.

REFERENCES

1. Leonenko, P.M., Cherepnina O. I. (2005), Zovnishnoekonomichna diyalnist Ukrayiny: suchasni tendentsiyi [Foreign Economic Activity of Ukraine: Contemporary Trends], Aktualni problemy ekonomiky, 2. pp. 75-84 [in Ukrainian].
2. Kolomats'ka S.P. (2004), Zovnishn'oekonomichna diial'nist' v Ukraini: pravove rehuliuвання ta harantii zdijsnennia [Foreign economic activity in Ukraine: legal regulation and guarantees of implementation], Profesional, Kyiv [in Ukrainian].
3. Shcherbak, V.G., Lozenko, A.P. (2009), Problemy pronyknennya vitchyznyanykh pidpryyemstv na zovnishni rynky [Problems of penetration of domestic enterprises into foreign markets], Finance of Ukraine, 5. pp. 34-37 [in Ukrainian].
4. Demyanchenko, A. (2004), Analiz vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti Ukrainy v 1990-2003 godakh: ot spada k ekonomicheskomu rostu [Analysis of foreign economic activity of Ukraine in 1990-2003: from recession to economic growth], Economist, 9. pp. 42-45 [in Ukrainian].
5. Mazaraki, A., Melnik, T. (2011), Suchasni tendentsiyi ta chynnyky rozvytku zovnishnoyi torhivli Ukrayiny [Modern Trends and Factors in the Development of Foreign Trade of Ukraine]. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu, 2. pp. 299-308 [in Ukrainian].



УДК 351.746.1 (075.8)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-3](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-3)

Біліченко Вадим Миколайович,

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: bilichenko_vadim_2022@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8153-5397>

Bilichenko Vadym Mykolayovych,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: bilichenko_vadim_2022@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-8153-5397>

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Анотація. Метою роботи є проведення системного аналізу проблем формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління. У статті обґрунтовано, що нестабільна соціально-економічна обстановка на світовій арені, нові глобалізаційні виклики та загрози доводять необхідність масштабного реформування Збройних Сил. Реорганізація військово-адміністративної структури, скорочення чисельності особового складу, модифікація системи підготовки резервістів, гуманізація умов проходження служби з призову, переведення на аутсорсинг (обслуговування цивільними організаціями) системи забезпечення Збройних Сил фактично акумулюють у собі ресурси та створюють базис для формування кадрового потенціалу Збройних Сил. **Методологія:** системний аналіз, узагальнення, синтез, аналіз, моделювання. **Наукова новизна.** Автором узагальнено сім кластерів формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління. По-перше, несистемність та неефективність управління персоналом Збройних Сил України, зокрема, відсутня Стратегія реформування кадрової політики Збройних Сил України в частині формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління. По-друге, відсутні ефективні механізми формування якісного кадрового потенціалу Збройних Сил України, зокрема, потребує переформатування механізмів відбору, оцінювання, мотивації управлінських кадрів Збройних Сил України. По-третє, потребує реформування системи навчання військових кадрів з урахуванням інноваційних вимог сучасного світового співтовариства, а також тенденцій навчання військ НАТО. По-четверте, проблема переформатування системи компетенцій, якими повинні володіти управлінські кадри Збройних Сил, зокрема, визначення спеціальних та професійних компетенцій з урахуванням саме мінливості системи національної та міжнародної безпеки. По-п'яте, проблема організації ефективного морального виховання військових кадрів як важливий чинник забезпечення національної безпеки країни. По-шосте, запровадження коучингу для військових кадрів Збройних Сил України. Концепція професійно орієнтованого коучингу для офіцерів збройних сил надає можливість інноваційно розглянути процеси професійного розвитку та кар'єрного зростання, в яких принципи військового коучингу можуть виявитися справді корисними. По-сьоме, формування власної інформаційної

безпеки кадрового потенціалу Збройних Сил України як основи формування національної безпеки України. **Висновки.** У статті здійснена систематизація сучасних проблем формування та розвитку, доведено, що зазначені проблеми повинні бути узагальнені у Стратегії реформування кадрової політики Збройних Сил України.

Ключові слова: кадри, кадровий потенціал, кадровий потенціал Збройних Сил, навчання кадрів, розвиток кадрів, мотивація кадрів, інформаційна безпека кадрів.

PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF PERSONNEL POTENTIAL OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE: THEORETICAL FUNDAMENTALS

Abstract. The *purpose of the work* is to conduct a systematic analysis of the problems of forming the human resources of the Armed Forces of Ukraine in the system of public administration. The article substantiates that the unstable socio-economic situation on the world stage, new globalization challenges and threats prove the need for large-scale reform of the Armed Forces. Reorganization of the military-administrative structure, reduction of personnel, modification of the reserve training system, humanization of conditions of conscription, transfer to outsourcing (service by civilian organizations) of the Armed Forces support system actually accumulate resources and create a basis for staffing the Armed Forces. Methodology: systems analysis, generalization, synthesis, analysis, modeling. **Scientific novelty.** The author summarizes seven clusters of formation and development of personnel potential of the Armed Forces of Ukraine in the system of public administration. First, the inconsistency and inefficiency of personnel management of the Armed Forces of Ukraine, in particular, there is no Strategy for reforming the personnel policy of the Armed Forces of Ukraine in terms of forming the human resources of the Armed Forces of Ukraine in public administration. Secondly, there are no effective mechanisms for the formation of high-quality personnel potential of the Armed Forces of Ukraine, in particular, it is necessary to reformat the mechanisms for selection, evaluation, motivation of management personnel of the Armed Forces of Ukraine. Thirdly, it needs to reform the military training system, taking into account the innovative requirements of the modern world community, as well as trends in the training of NATO troops. Fourth, the problem of reformatting the system of competencies that should be possessed by the management of the Armed Forces, in particular, the definition of special and professional competencies, taking into account the variability of the system of national and international security. Fifth, the problem of organizing effective moral education of military personnel as an important factor in ensuring national security. Sixth, the introduction of coaching for military personnel of the Armed Forces of Ukraine. The concept of career-oriented coaching for military officers provides an opportunity to innovatively consider the processes of professional development and career growth in which the principles of military coaching can be really useful. Seventh, the formation of its own information security of the personnel potential of the Armed Forces of Ukraine as a basis for the formation of national security of Ukraine. **Conclusions.** The article systematizes the current problems of formation and development, proves that these problems should be summarized in the Strategy for reforming the personnel policy of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: personnel, personnel potential, personnel potential of the Armed Forces, personnel training, personnel development, personnel motivation, personnel information security.

1. Вступ

Нестабільна соціально-економічна обстановка на світовій арені, нові глобалізаційні виклики та загрози доводять необхідність масштабного реформування Збройних Сил. Реорганізація військово-адміністративної структури, скорочення чисельності особового складу, модифікація системи підготовки резервістів, гуманізація умов проходження служби з призову, переведення на аутсорсинг (обслуговування цивільними організаціями) системи забезпечення Збройних Сил фактично акумулюють

у собі ресурси та створюють базис для формування кадрового потенціалу Збройних Сил.

Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління, проблеми навчання, мотивації кадрів Збройних Сил та ін. аналізують багато вчених у галузі правознавства, економіки, соціології, політології, державного управління, зокрема: О. Банчук-Петросова, О. Басараб, О. Білецький, В. Ветров, Н. Дакі, О. Дороніна, М. Думенко, О. Заболотний, А. Зельницький, О. Зіборєва, С. Капелюшний, О. Коваль,

О. Петросова, Д. Плеханов, В. Сокурено, Г. Тіхонов, Г. Шпанчук та ін. Зазначені науковці аналізують проблеми навчання, підвищення кваліфікації, розвиток та адаптацію кадрів системи Збройних Сил, розглядають проблеми впровадження закордонного досвіду формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил, визначають стандарти запровадження інноваційних механізмів у систему підготовки кадрового потенціалу Збройних Сил та ін.

Разом із тим відсутні системні дослідження проблем формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

Мета статті – проведення системного аналізу проблем формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

2. Нормативно-правові засади регулювання кадрового потенціалу Збройних Сил України

Проаналізуємо сучасні проблеми, які виникають під час формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

У Стратегічному оборонному бюлетені України констатується, що «проведена в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони оцінка стану воєнної безпеки держави, а також набутий досвід участі Збройних Сил України у антитерористичній операції виявили низку проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, зокрема проблеми комплектування сил оборони особовим складом у ході часткової мобілізації, необхідність підвищення професійного рівня персоналу сил оборони, потреба у створенні достатнього військового резерву;...» тощо (Про Стратегічний оборонний бюлетень України, 2016).

Зараз в Україні сфера оборони значно реформується, однак ще не відповідає вимогам сьогодення; сучасні проблеми та виклики, що виникають у сфері оборони, вимагають принципово нових, науково обґрунтованих підходів до формування воєнної організації держави, пошуку ефективніших шляхів і механізмів захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз воєнного характеру (Сокурено, 2017, с. 173).

Слід зазначити, що Україна як одна з країн пострадянського простору успадкувала кадрову систему, яка повністю діяла у військових формуваннях та підтримувала функціонування тоталітарного режиму. Кадрова служба у військових та правоохоронних органах в Україні сьогодні реалізується за «стратегією» радянських кадрів, а всі реформи в галузі управління персоналом,

як результат, головним чином, закінчуються скороченням персоналу. Сьогодні ж постає питання формування та реалізації нової національної кадрової політики, заснованої на відкритості та прозорості для суспільства (Дакі, 2019, с. 49).

3. Проблеми реалізації кадрової політики у Збройних Силах України

Питання реформування сектору безпеки і оборони на сьогоднішньому етапі державності визначено вищим керівництвом України стратегічним пріоритетом національної безпеки держави. Тому одним із головних завдань реформування є створення професійних, боєздатних, мобільних, якісно підготовлених та всебічно забезпечених сил безпеки і оборони України, здатних ефективно протидіяти сучасним загрозам національній безпеці держави (Банчук-Петросова, 2013, с. 129).

Сучасна кадрова політика сектору безпеки і оборони України має здійснюватися шляхом запровадження інституціональних, організаційно-управлінських, ідейно-виховних та соціальних механізмів державного управління, що в сукупності спрямовані на забезпечення ефективного виконання персоналом сектору безпеки і оборони України своїх професійних обов'язків (Банчук-Петросова, 2013, с. 132).

Слід констатувати, що упродовж останнього десятиріччя керівництвом держави було зроблено ряд суттєвих прорахунків у військовій кадровій політиці. Відбувалось масове скорочення особового складу, не був забезпечений мінімальними державними гарантіями рівень гуманітарного та соціального забезпечення Збройних Сил України, внаслідок чого було втрачено престижність військової професії в українському суспільстві. Українські політики та політичні сили намагались зробити заручником власних політичних амбіцій весь особовий склад збройних сил. Небезпечних масштабів набула багаторічна тенденція знищення кадрового потенціалу Збройних Сил України та інших військових формувань, а комплектування керівних посад у військах часто відбувалось не за професійними якостями, а за результатами політичних уподобань. Внаслідок цього відбувся значний відтік у цивільні структури високопрофесійних військових кадрів, що значно вплинуло на боєздатність українського війська (Банчук-Петросова, 2014, с. 114).

Д. Плеханов звертає увагу на проблему ефективного кадрового менеджменту в Збройних Силах України, яка полягає у тому, що управління кадровими процесами здійснюється не завжди послідовно через брак відповідного нау-

ково-методичного та аналітичного забезпечення. Потребує удосконалення нормативно-правове забезпечення в галузі військової кадрової політики, оскільки цей напрям визначає ефективність механізмів реалізації оборонних реформ в Україні загалом (Плеханов, 2019, с. 130).

О. Басараб та Т. Блистів зауважують, що сьогоднішні чинні механізми забезпечення правопорядку є недосконалими, тож не вирішеними залишаються проблеми щодо: недосконалості підходів до формування державної політики та правового регулювання відносин у забезпеченні правопорядку у ЗСУ та інших військових формуваннях; забезпечення належного рівня правопорядку серед військовослужбовців у районі проведення Операції об'єднаних сил; відсутності скоординованих дій між суб'єктами забезпечення правопорядку під час здійснення повноважень через їх вузьку спеціалізацію, дублювання та розпорошення функцій досудового розслідування серед правоохоронних органів щодо проведення досудового розслідування військових злочинів, провадження оперативно-розшукової діяльності, забезпечення представництва інтересів у судах, протидії корупції та забезпечення нагляду (контролю) у військовій сфері (Басараб, 2020, с. 25).

4. Навчання кадрів Збройних Сил.

Багато досліджень присвячено проблемам навчання кадрів Збройних Сил, Національної гвардії України, військових формувань тощо. Саме навчання виступає основою формування кадрового потенціалу Збройних Сил України.

О. Коваль звертає увагу, що сьогоднішня складна ситуація вимагає нових поглядів на зміст підготовки як складників сектору безпеки та оборони України, так і мобілізаційних ресурсів держави, які в сучасних умовах стають одними з визначальних чинників незалежності та цілісності країни, зокрема бойової готовності та бойової спроможності Збройних сил, інших утворень відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення (Коваль, 2017, с. 153).

Удосконалення системи військової освіти зумовлено нині потребою зміцнення обороноздатності нашої держави, у т. ч. за рахунок використання новітніх методів і технологій кадрового забезпечення Збройних Сил України з урахуванням досвіду держав-членів НАТО. На порядку денному стоїть питання щодо позбавлення рудиментів радянської системи військового управління, які, на жаль, ще мають місце у функціонуванні військових формувань, і формуванні особистості військовослужбовця нового типу, котрий би поєднував високий

професіоналізм, відповідальність за доручену справу, розумну ініціативність і можливість креативно ставитися до виконуваних службово-бойових завдань (Зіборєва, 2021, с. 162).

С. Капелюшний звертає увагу на те, що ключовим етапом у процесі модернізації та оновлення сил безпеки й оборони України є формування високопрофесійного молодшого керівного складу, який є кістяком багатьох передових армій світу. Сучасний етап та перспективи розвитку Національної гвардії України зумовлюють необхідність комплексного вирішення питань, пов'язаних з їх функціонуванням в умовах повного переходу на професійну основу, пошуком балансу між вимогами до рівня боєготовності та вирішенням соціальних питань, удосконаленням системи управління, підготовки, комплектування та кадрового забезпечення (Капелюшний, 2019, с. 232).

Заходи з підвищення ефективності функціонування системи військової освіти в Україні потребують інноваційних підходів, забезпечення якості освіти та її відповідності світовим стандартам на основі нових поглядів щодо системного формування змісту підготовки фахівців, реального впровадження інформаційно-комунікаційних, кредитно-модульних технологій навчання, відповідних переліків напрямів і спеціальностей, освітньо-кваліфікаційних характеристик і освітньо-професійних програм з підготовки військових фахівців, моделей галузевих і відомчих стандартів військової освіти фахівців оперативно-стратегічного, оперативно-тактичного й тактичного рівнів, створення дієвої системи здобуття та підвищення рівня їх кваліфікації протягом усього життя (Приходько, 2017, с. 285).

Впровадження змін та розвиток системи освіти повинна відбуватися насамперед через нормативно-правове регулювання змін, управління змінами системи, змінами у підготовці кадрів, фінансово-економічного забезпечення, мотивації громадян до проходження військової служби тощо (Сальнікова, 2021, с. 68).

Таким чином, система військової освіти є інструментом формування кадрового потенціалу Збройних Сил. Сьогодні вона грає провідну роль у навчанні, професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації військовослужбовців, відтворенні педагогічних та наукових кадрів.

5. Кадрові технології щодо формування персоналу Збройних Сил.

Результати проведених досліджень та багаторічний аналіз застосування нової системи оцінювання військовослужбовців Збройних

сил України показують, що найефективнішим методом управління кадровим потенціалом є його оцінювання за параметрами, які характеризують професіоналізм, професійну успішність та службову діяльність військовослужбовця (Ягупов, 2013).

Слід зазначити, що військово-політична обстановка в сучасному світі вимагає від кожної держави проведення радикальних реформ збройних сил, серйозних змін у галузі військового будівництва. Правильний підбір персоналу (селекцію персоналу) відіграє значну роль у вирішенні важливих питань, таких як: підвищення бойової готовності збройних сил, удосконалення матеріально-технічного забезпечення та загалом посилення обороноздатності держави. Саме відбір кадрів є основою формування якісного кадрового потенціалу збройних сил.

Так, аналіз процесу формування кадрів збройних сил у різних країнах демонструє, що у багатьох, особливо у пострадянських державах, такі завдання, як підвищення престижу військової служби, підвищення боєздатності та професійної якості особового складу, розвиток командних якостей офіцерського складу, підготовка висококваліфікованих кадрів, що відповідають сучасним вимогам, формування високопотенційного наукового кадрового складу – перебувають у центрі уваги. В окремих державах, незважаючи на вибір різних способів розвитку національної армії, залежно від свого національного характеру, виду загроз та способів збереження територіальної цілісності, має місце тенденція вдосконалення кадрової системи.

Такі визначення, як управління кадрами, управління персоналом та управління людськими ресурсами у військовій термінології, на перший погляд, мають схожість за значенням, але за змістом мають суттєві відмінності. Наприклад, у системі управління кадрами притаманний тактичний підхід, а системі управління людськими ресурсами першому плані виходить стратегічний підхід (Расулов, 2020).

На сьогодні система кадрового менеджменту Збройних Сил України не забезпечує достатній рівень управління індивідуальною кар'єрою військовослужбовців, планування та розвитку якої у загальній сукупності в масштабах збройних сил, надавав би можливості планування потреби збройних сил у персоналі на середньострокову та довгострокову перспективу, певної категорії, рівня організаційної ієрархії (Рибидайло, 2020).

На якість комплектування збройних сил особовим складом впливає (Коваль, 2017): невідзначеність перспективного складу військ (сил),

показників чисельності військовослужбовців за всіма категоріями, військових організаційних структур, спеціалізаціями та військовими званнями відповідно до перспективної структури збройних сил; відсутність затверджених перспективних штатів складу військ (сил) збройних сил; відсутність детальної інформації про перспективний розподіл посад відповідно до військових організаційних структур, штатно-посадовими категоріями військовослужбовців (Коваль, 2017).

Соціологічні дослідження попередніх років, повідомлення, публікації преси свідчили про те, що наявні економічні, а часом і політичні, духовні, культурно-просвітницькі негаразди у країні негативно впливали на духовну, політичну, морально-психологічну атмосферу у військових колективах. Факти свідчили про виявлення тенденцій до тривалого зниження якості призовних контингентів, значна частина яких характеризувалася низьким загальноосвітнім рівнем, рівнем фізичного розвитку, фізичного і психічного здоров'я, моральних якостей, негативним ставленням до військової служби, відсутністю належної мотивації щодо сумлінного виконання військового обов'язку. Нерідким було зниження мотивації службової активності серед частини офіцерів, прапорщиків, які негативно ставилися до перспектив служби у Збройних силах, виявляли незадоволення рівнем соціальних гарантій з боку держави, змістом військової служби, незадовільним матеріальним становищем та управлінням духовними процесами в ЗСУ (Сивак, 2008).

Проблема кадрового потенціалу українського війська була вкрай актуальною протягом усієї новітньої історії України, і тільки дуже рідко мала конкретне позитивне наповнення. Так, перший етап – етап формування ЗС України, часто густо супроводжувався однобоким підходом у призначенні досвідчених офіцерів на посади різного рівня, що призвело до втрати високого кадрового потенціалу під час сприятливих умов у підборі та розстановці досвідчених кадрів. Така ситуація породила такі фактори і критерії відбору для просування по службі, які зробили тепер вже ясно видимими ознаки негативного кадрового відбору в масштабі державної інституції (Агаєв, 2010, с. 178).

Таким чином, можна окреслити наступні проблеми формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління.

По-перше, несистемність та неефективність управління персоналом Збройних Сил Укра-

їни, зокрема, відсутня Стратегія реформування кадрової політики Збройних Сил України в частині формування кадрового потенціалу Збройних Сил України в системі публічного управління. Так, потребує змін концептуальної ролі формування кадрової політики у сфері Збройних Сил України з урахуванням принципів системності, плановірності, цілеспрямованості, відкритості, а також усвідомлення важливості ролі Збройних Сил саме на етапі, коли загострюються питання геополітики, виникають інноваційні виклики національній безпеці тощо.

По-друге, відсутні ефективні механізми формування якісного кадрового потенціалу Збройних Сил України, зокрема, потребує переформатування механізмів відбору, оцінювання, мотивації управлінських кадрів Збройних Сил України.

По-третє, потребує реформування системи навчання військових кадрів з урахуванням інноваційних вимог сучасного світового співтовариства, а також тенденцій навчання військ НАТО. Слід врахувати у навчанні важливі елементи стратегічного управління, особливо для управлінських кадрів Збройних Сил України.

По-четверте, окремо стоїть проблема переформатування системи компетенцій, які повинні володіти управлінські кадри Збройних Сил, зокрема визначення спеціальних та професійних компетенцій з урахуванням саме мінливості системи національної та міжнародної безпеки.

По-п'яте, проблема організації ефективного морального виховання військових кадрів як важливий чинник забезпечення національної безпеки країни. Завдання духовно-морального виховання військових кадрів вирішувалися різними способами та засобами у руслі курсу державної кадрової політики по відношенню до збройних сил. Вдосконалення культури військової служби має відбуватися через формування свідомості військових кадрів та відповідно до цілей та завдань, які вирішують збройні сили в даний час і на основі традицій. Так, військовий спеціаліст-управлінець повинен мати витримку, професіоналізм, ініціативність, усвідомлення своєї ролі у сучасній глобальній війні, вміння прогнозувати події тощо.

По-шосте, запровадження коучингу для військових кадрів Збройних Сил України. Концепція професійно орієнтованого коучингу для офіцерів збройних сил надає можливість інноваційно розглянути процеси професійного розвитку та кар'єрного зростання, в яких принципи військового коучингу можуть виявитися справді корисними.

По-сьоме, формування власної інформаційної безпеки кадрового потенціалу Зброй-

них Сил України як основи формування національної безпеки України. Важливо для кадрового потенціалу Збройних Сил України усвідомлювати, що рівень інформаційної культури безпеки має вирішальне значення для захисту прав людини та держави від інформаційних загроз. Розвиток культури особистої інформаційної безпеки дозволить сформувати у кадрового потенціалу Збройних Сил України уявлення про те, що інформаційні загрози реальні, та щоденні дії працівників впливають на нейтралізацію таких загроз. Ефективність протидії негативному інформаційно-психологічному впливу буде вищою, якщо вона носитиме системний, комплексний характер. Ключова роль належить розвиненості і стійкості цінностей і ціннісних орієнтацій, переконань особистості. Звідси впливає найважливіша роль якостей патріотизму, розуміння особистої відповідальності та зразковості виконання професійних обов'язків.

Висновки. У статті здійснена систематизація сучасних проблем формування та розвитку кадрового потенціалу Збройних Сил. Зазначені проблеми повинні бути основою розробки та прийняття Стратегії реформування кадрової політики Збройних Сил України. Серед зазначених проблем виокремлено такі: відсутність системності у нормативно-правових документах в частині формування кадрового потенціалу Збройних Сил; потребує вирішення проблем удосконалення кадрових технологій щодо формування ефективного кадрового потенціалу, запровадження інноваційних методів діяльності кадрових служб; формування інформаційної безпеки тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегічний оборонний бюлетень України : Указ Президента України від 06 червня 2016 року № 240 «Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16>.
2. Сокурєнко В.В. Особливості організації оборони в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 172–177.
3. Дакі Н.І., Андрієнко О.І. Особливості кадрового менеджменту військових формувань. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Випуск 47-2. С. 48–52.
4. Банчук-Петросова О.В. Особливості сучасної кадрової політики сектора безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 129–132.
5. Банчук-Петросова О.В. Про першочергові завдання з удосконалення кадрової політики

Збройних Сил України. *Економіка та держава*. 2014 № 8. С. 114–116.

6. Плеханов Д.О. Удосконалення кадрового менеджменту в збройних силах України в контексті реформ оборонної сфери. *Public Administration and Regional Development*. 2019. № 3. С. 128–141.
7. Басараб О.Т., Блистів Т.І. Організаційно-правові механізми забезпечення правопорядку у збройних силах України та інших військових формуваннях. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 24–27.
8. Коваль О. Удосконалення державної кадрової політики в Збройних Силах України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 4(35). С. 153–173.
9. Зіборєва О.Б. Освіта упродовж військової кар'єри як принцип підготовки кадрів для збройних сил України: правові аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. С. 162–164.
10. Капелюшний С.А. Сутність та значення професійного розвитку молодшого керівного складу у формуванні системи кадрового забезпечення Національної гвардії України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3(22). С. 231–238.
11. Приходько Ю. Підготовка військових фахівців у провідних країнах світу: основоположні засади та тенденції. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2017. № 3(67). С. 285–299.
12. Сальнікова О.Ф., Артамощенко В.С. Теоретичні аспекти державного управління системою військової освіти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 12. С. 67–71.
13. Ягупов В.В., Тракалюк О.Л. Модель развития специальной компетентности должностных лиц кадровых органов Вооруженных сил Украины. *Вестник Удмуртского университета. Серия «Философия. Психология. Педагогика»*. 2013. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-razvitiya-spetsialnoy-kompetentnosti-dolzhnostnyh-lits-kadrovyyh-organov-vooruzhennykh-sil-ukrainy>.
14. Расулов М.М. Проблемы управления человеческими ресурсами в вооруженных силах. *Гуманитарный научный журнал*. 2020. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-upravleniya-chelovecheskimi-resursami-v-vooruzhennykh-silah>.
15. Рибидайло А.А., Прокопенко О.С., Терещенко С.А. Концептуальна модель управління кар'єрою військовослужбовців Збройних Сил України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2020. № 2(69). С. 102–109.
16. Сивак О. Гуманітарні та соціальні аспекти кадрової політики в умовах реформування Збройних Сил України. *Українська національна ідея: реальність та перспективи розвитку*. 2008. Випуск 20. С. 121–123.
17. Агаєв Н.А., Захаров О.Б. Аналіз проблем формування кадрової політики в Збройних Силах України. *Вісник Національної академії оборони України*. 2010. № 6(19). С. 178–181.

REFERENCES

1. Pro Stratehichnyi oboronnyi biuletен Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06 chervnia 2016 roku № 240 “Pro rishennia RNBO Ukrainy vid 20 travnia 2016 roku [On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine: Decree of the President of Ukraine of June 6, 2016 № 240 “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 20, 2016”]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16> [in Ukrainian]
2. Sokurenko, V.V. (2017), Osoblyvosti orhanizatsii oborony v Ukraini [Features of the organization of defense in Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, (3), 172-177. [in Ukrainian]
3. Daki, N.I. & Andriienko, O.I. (2019), Osoblyvosti kadrovoho menedzhmentu viiskovykh formuvan [Features of personnel management of military formations], *Prychornomorski ekonomichni studii – Black Sea Economic Studies*, Vypusk 47-2, 48-52. [in Ukrainian]
4. Banchuk-Petrosova, O. V. (2013), Osoblyvosti suchasnoi kadrovoi polityky sektora bezpeky i oborony Ukrainy [Features of modern personnel policy of the security and defense sector of Ukraine], *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, (15), 129-132. [in Ukrainian]
5. Banchuk-Petrosova, O. V. (2014), Pro pershocherhovi zavdannia z udoskonalennia kadrovoi polityky Zbroinykh Syl Ukrainy [On the priority tasks for improving the personnel policy of the Armed Forces of Ukraine], *Ekonomika ta derzhava Economy and state*, (8), 114-116. [in Ukrainian]
6. Plekhanov, D. O. (2019), Udoskonalennia kadrovoho menedzhmentu v zbroinykh sylakh ukrainy v konteksti reform oboronnoi sfery [Improvement of personnel management in the armed forces of Ukraine in the context of defense reforms], *Public Administration and Regional Development – Public Administration and Regional Development*, (3), 128-141 [in Ukrainian].
7. Basarab, O.T. & Blystiv, T.I. (2020), Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy zabezpechennia pravoporiadku u zbroinykh sylakh ukrainy ta inshykh viiskovykh formuvanniakh [Organizational and legal mechanisms to ensure law and order in the armed forces of Ukraine and other military formations], *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, (8), 24-27. [in Ukrainian]
8. Koval, O. (2017), Udoskonalennia derzhavnoi kadrovoi polityky v Zbroinykh Sylakh Ukrainy [Improving the state personnel policy in the Armed Forces of Ukraine], *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, (4) (35), 153-173. [in Ukrainian]
9. Ziborieva, O.B. (2021), Osvita uprodovzh viiskovoi kariery yak pryntsyp pidhotovky kadriv dlia zbroinykh syl ukrainy: pravovi aspekty [Education during the military career as a principle of training for

- the Armed Forces of Ukraine: legal aspects], *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, (7), 162-164. [in Ukrainian]
10. Kapeliushnyi, S. A. (2019), Sutnist ta znachennia profesiinoho rozvytku molodshoho kerivnogo skladu u formuvanni systemy kadrovoho zabezpechennia Natsionalnoi hvardii Ukrainy [The essence and importance of professional development of junior management in the formation of the staffing system of the National Guard of Ukraine], *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia – Public administration and customs administration*, (3) (22), 231-238. [in Ukrainian].
 11. Prykhodko, Yu. (2017), Pidhotovka viiskovykh fakhivtsiv u providnykh krainakh svitu: osnovopolozhni zasady ta tendentsii [Training of military specialists in the leading countries of the world: fundamental principles and trends], *Pedahohichni nauky: teoriia, istoriia, innovatsiini tekhnolohii – Pedagogical sciences: theory, history, innovative technologies*, 2017. №(3) (67), 285-299. [in Ukrainian].
 12. Salnikova, O. F. & Artamoshchenko, V. S. (2021), Teoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia systemoi viiskovoi osvity [Theoretical aspects of public administration of military education], *Investysii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, (12), 67-71. [in Ukrainian].
 13. Iahupov, V. V. & Trakaliuk, O. L. (2013), Model razvytyia spetsyalnoi kompetentnosti dolzhnostnykh lyts kadrovyykh orhanov Vooruzhennykh syl Ukrainy [Model of development of special competence of personnel officers of the Armed Forces of Ukraine], *Vestnyk Udmurtskoho unyversyteta. Seriya «Fylosofyia. Psykholohyia. Pedahohyka» Bulletin of Udmurt University. Series «Philosophy. Psychology. Pedagogy»*, (4), Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/model-razvitiya-spetsialnoy-kompetentnosti-dolzhnostnykh-lits-kadrovyykh-organov-vooruzhennykh-sil-ukrainy>. [in Russian].
 14. Rasulov, M. M. (2020), Problemy upravleniya chelovecheskimi resursami v vooruzhennykh silah [Problems of human resource management in the armed forces], *Gumanitarnyy nauchnyy zhurnal – Humanities scientific journal*, (1), Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-upravleniya-chelovecheskimi-resursami-v-vooruzhennykh-silah>. [in Russian].
 15. Rybydailo, A.A. & Prokopenko, O.S. & Tereshchenko, S.A. (2020), Kontseptualna model upravlinnia karieroiu viiskovosluzhbovtiv Zbroinykh Syl Ukrainy [Conceptual model of career management of servicemen of the Armed Forces of Ukraine], *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho – Collection of scientific works of the Center for Military Strategic Studies of the Ivan Chernyakhovsky National University of Defense of Ukraine*, (2) (69), 102-109. [in Ukrainian].
 16. Syvak, O. (2008), Humanitarni ta sotsialni aspekty kadrovoy polityky v umovakh reformuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy [Humanitarian and social aspects of personnel policy in terms of reforming the Armed Forces of Ukraine], *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku – Ukrainian national idea: realities and prospects of development*, Vypusk 20, 121-123. [in Ukrainian].
 17. Ahaiev N. A. & Zakharov O. B. (2010), Analiz problem formuvannia kadrovoy polityky v Zbroinykh Sylakh Ukrainy [Analysis of problems of personnel policy in the Armed Forces of Ukraine], *Visnyk Natsionalnoi akademii oborony Ukrainy [Bulletin of the National Defense Academy of Ukraine]*, (6) (19), 178-181. [in Ukrainian].



УДК 342. 5+328.181 (477)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-4)

Васильєва Леся Миколаївна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, 49600, м. Дніпро, вул. Сергія Єфремова, 25, e-mail: l.m.vas@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6728-8895>

Vasileva Lesia Mykolaivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor at Department of Accounting, Taxation and Management of Financial and Economic Security, Dnipro State Agrarian and Economic University, 49600, Dnipro, Sergey Efremov str., 25, e-mail: l.m.vas@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-6728-8895>

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ ЯК РІЗНОВИДУ ПРАВОВОЇ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Мета роботи – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади.

Методологія. Складність і специфіка досліджуваної теми зумовили використання сукупності методів емпіричного і теоретичного рівнів пізнання. Це дало можливість сформулювати відповідні теоретико-методологічні засади виконання поставлених завдань.

Наукова новизна. У статті проаналізовані теоретичні аспекти дослідження контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади. Уточнено поняття «контроль громадянського суспільства за органами публічної влади». Зазначено, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади. Ураховуючи різнобічні підходи до розуміння контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, було виділено загальні характеристики категорії «громадянський контроль». Наголошено, що контроль громадянського суспільства над органами публічної влади виступає однією з основних цілей підвищення ефективності тих чи інших управлінських рішень, які приймаються уповноваженими владними суб'єктами. Визначено різновиди діяльності контролю з боку громадянського суспільства за органами державної влади.

Висновки. У результаті проведеного дослідження визначено контроль громадянського суспільства за органами публічної влади як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

Встановлено, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих органів державної влади, закріплених у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб'єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчати.

Ключові слова: взаємодія, громадянське суспільство, органи публічної влади, контроль, правова форма

THEORETICAL ASPECTS OF THE STUDY OF CONTROL AS A KIND OF LEGAL FORM OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC AUTHORITIES

Abstract. *The purpose* of the research and generalization of scientific ideas on control as a kind of legal form of interaction between civil society and public authorities.

Methodology. The complexity and specificity of the research topic led to the use of a set of methods of empirical and theoretical levels of knowledge, which made it possible to form appropriate theoretical and methodological foundations for the tasks.

Scientific novelty. The article analyzes the theoretical aspects of the study of control as a kind of legal form of interaction between civil society and public authorities. The concept of “civil society control over public authorities” has been clarified. It is noted that control is one of the main types of legal form of interaction between civil society and public authorities. Given the diverse approaches to understanding the control of civil society over public authorities, the general characteristics of the category of “civil control” were highlighted. It is emphasized that the control of civil society over public authorities is one of the main goals of improving the effectiveness of certain management decisions made by authorized authorities. The types of civil society control over state authorities have been identified.

Conclusions. As a result of the study, the control of civil society over public authorities is defined as activities carried out by civil society entities in the forms prescribed by regulations, monitoring, evaluation and, if necessary, adjusting the activities of public authorities for ensuring their compliance with pre-defined parameters and the purpose of improving the efficiency of such activities.

It is established that control is one of the main types of legal form of interaction between civil society and public authorities, aimed at establishing compliance of individual public authorities with the parameters set out in regulations, carried out by many civil society entities, the types of which should be studied.

Key words: interaction, civil society, public authorities, control, legal form.

1. Вступ. Забезпечення права і свободи людини, визнання їх пріоритету як визначальної мети модернізації суспільства та держави – найважливіша складова частина на шляху до безпечного та стабільного розвитку українського соціуму, який законодавчо закріпив, що людина та її свобода є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язок держави. Модернізаційні перетворення на різних етапах актуалізують свій «набір» прав людини, покликаний подолати суперечливість даного процесу, ризики та загрози, пов'язані з «осучасненням» різних сфер життєдіяльності громадянського суспільства.

Відмітимо, що контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих державних органів, закріплених у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб'єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчити.

Дослідженню теоретичних аспектів щодо контролю як різновиду правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади присвячені праці вітчизняних вчених, насамперед це: Вітвіцький С.С., Журавська І. М., Крупник А. С., Наливайко Л. Р., Савченко О.В., Сушинський О. І. та інші. Проте,

незважаючи на вагомий напрацювання вчених, питання контролю взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади вимагають подальшого вивчення.

2. Дослідження сутності категорії «громадський контроль». Звернемо увагу, що на ранніх стадіях становлення та розвитку державності контроль мав каральний характер. Його метою було не стільки прийняття якісних рішень, а покарання винних за ті чи інші дії чи рішення. Історично доведено, що держава, в якій контрольний діяльності за прийнятими рішеннями приділяється чимала увага, стабільніше та ефективно функціонує, ніж безконтрольна держава. Можемо зробити висновок, що контроль був і залишається одним із найважливіших напрямів взаємодії будь-якої держави та суспільства.

Якщо говорити про здійснення контролю у будь-якій сучасній державі, а також у соціумі, загалом, слід проаналізувати кілька основних підходів щодо його вивчення, розроблених у рамках різних наук. Перший підхід пов'язує здійснення контролю за перевіркою дотримання законності у діяльності органів публічної влади. Значну частину такого контролю (всі його внутрішні варіанти) становить нагляд. Другий підхід акцентує на ефективній реалізації нормативних правових актів у діяльності державних службовців (Журавська, 2012). Третій підхід досліджує контроль крізь призму проблем взає-

модії суспільства та держави, виявлення причин можливих проблем та встановлення відповідальних за них осіб у сфері реалізації політичної влади державою.

Так, говорячи про контроль за органами публічної влади з боку суспільства, Вітвіцький С.С. використовує поняття «громадський контроль». На його думку, «громадський контроль – це механізм, який дозволяє суспільству контролювати владу як на етапі ухвалення, так і на етапі реалізації рішень та оцінки отриманого результату» (Вітвіцький, 2013). Деякі вчені досліджують аналогічне поняття громадського контролю як «політичну технологію», яке застосовується представниками політичної влади щодо громадян. Наприклад, Наливайко Л.Р., Савченко О.В. під громадським контролем розуміють «сукупність найбільш доцільних прийомів, способів, процедур реалізації функцій політичної системи, спрямованих на підвищення ефективності політичного процесу та досягнення бажаних результатів у сфері політики» (Наливайко, Савченко, 2017). Ця позиція, з нашого погляду, має обмежений характер і штучно звужує можливості реалізації громадського лише в рамках політичної системи. Варто зазначити, що контроль суспільства над органами публічної влади, про що говорять дані автори, можливий так само і в соціальній сфері, і у сфері культури, і в багатьох інших сферах. Наприклад, чимала увага дослідників присвячена питанням, пов'язаним із здійсненням контролю з боку суспільства за державою в економічній сфері життя суспільства.

Лисов Є. вважає, що контроль суспільства за станом державного апарату та прийняттям державних рішень є формою зворотного зв'язку в системі державного управління (Лисов, 2019). Це яскравий прояв демократизму держави, контролю над нею із боку інститутів громадянського суспільства. При цьому для позначення цього явища автор також використовує поняття громадського контролю. Дослідник вважає, що першоосновою «громадського контролю» виступає активність населення, яка проявляється у діяльності громадських організацій та рухів, у засобах масової інформації, у листах, скаргах, заявах громадян. Особливу роль відіграють у даному плані профспілки. Заходи соціального контролю тим ефективніше, що ширше у його здійсненні бере участь суспільство, його громадські інститути, всі громадяни. У цьому сенсі засобами контролю та соціального регулювання виступають форми безпосередньої демократії (референдуми, запити громадян,

громадська думка, органи представницької влади тощо) (Лисов, 2019). Варто погодитись із досить сильною, на наш погляд, позицією даного судження про те, що саме активність населення є першочерговим фактором здійснення реального контролю суспільства за органами публічної влади. Тільки у суспільстві із соціально-активними громадянами контроль суспільства за державою набуває форми зворотного зв'язку між державою та суспільством.

Італійський політолог В. Парето стверджує, що для соціалістичних країн характерний народний контроль, а громадський та цивільний контроль притаманні перехідним суспільствам чи суспільствам із «зрілою демократією» (Парето, 2011). Парето досліджує громадянський контроль, властивий суспільствам, які мають ознаками буржуазного, у яких контроль здійснюється робітниками. Зокрема він зазначає, що «в Італії ми спостерігали в минулому такі факти, які дозволяють за певних обставин будувати припущення про майбутнє... про фабричні поради; здавалося, що це межа мрій робітничих колективів, що в промисловості настають злагода та процвітання; але відразу ж мова зайшла про контроль» (Парето, 2011).

З іншого боку, на думку Сушинського О.І., «при розгляді різниці між досліджуваними поняттями необхідно звернутися до етимології цих понять, і має сенс відзначити, що поняття «народний» і «суспільний» зобов'язані своїм значенням певної сукупності людей, об'єднаної територіальними, цивілізаційно-культурними чи іншими скріпами. В силу цього, суб'єкт ініціації «народного» або «громадського» контролю частково позбавлений персоніфікованої особи і є своєрідною спільністю людей, якою рухає суспільний, колективний інтерес» (Сушинський, 2002).

Розвиваючи далі цю думку, звернемося до етимології поняття «громадянський». Це слово є словотворчою калькою грецького слова *polites* («громадянин»), утвореного від грецького *polis* («місто») і в буквальному перекладі означає «мешканець міста». Відповідно, походження поняття «громадянський» передбачає максимальну персоніфікацію суб'єкта, отже, «громадянський контроль» передбачає усвідомлену потребу громадянина реалізації його соціальних функцій контролю над державними інститутами.

На основі наведеного матеріалу можна зробити висновок, що контроль з боку суспільства за різними державними інститутами це складне, у жодному разі не однопорядкове явище. І тут

позиції вчених служать нам певним орієнтиром на те, що є різні напрями даного контролю, саме: контроль окремого громадянина (громадянський контроль), контроль з боку організованої спільності людей, об'єднаних загальною ознакою (наприклад, робочий контроль).

Також варто сказати, що серед різноманіття визначень контролю з боку суспільства за державою зустрічаються його характеристики і як «механізму, за допомогою якого суспільство та його підрозділи забезпечують дотримання певних обмежень (умов), порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи» (Журавська, 2012). Крім того, на думку окремих вчених, контроль суспільства за державою може виступати і як функція громадянського суспільства з перевірки виконання владними структурами їх безпосередніх обов'язків та зобов'язань.

Таким чином, враховуючи різнобічні підходи до розуміння контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, ми виділимо такі загальні характеристики цієї категорії:

1) контроль суспільства за органами публічної влади притаманний суспільствам із розвитим демократичним політичним режимом. У свою чергу, подібний контроль є найяскравішим проявом демократизму тієї чи іншої держави;

2) заходи контролю над державою з боку суспільства тим ефективніше, що ширше у його здійснення залучені громадські інститути;

3) ключовим чинником ефективного контролю за органами публічної влади виступає соціальна активність громадян. Лише у громадянському суспільстві з високою соціальною активністю громадян контроль суспільства за державним апаратом відіграє роль справді реального та ефективного інструменту підвищення ефективності діяльності держави;

4) контроль громадянського суспільства над органами публічної влади – це складне системне явище, що має свої різновиди. У жодному разі не допускається підміна між поняттями: «контроль суспільства за державою», «суспільний контроль» і «громадянський контроль».

3. Громадянський контроль як один з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади. Ряд сучасних економістів розглядають контроль суспільства за органами публічної влади як форму соціального капіталу, крізь призму його потенціалу у захисті економічних інтересів та забезпеченні економічної безпеки суб'єктів господарювання. Так,

Лапін М.О., Лапін О.В. розглядають контроль суспільства за органами публічної влади як діяльність щодо підвищення ефективності тих чи інших управлінських відносин в економічній сфері (Лапін, Лапін, 2019). З цього визначення випливає і мета громадянського контролю, і об'єкти громадянського контролю. Що стосується потенціалу громадського контролю у забезпеченні економічної безпеки суб'єктів господарювання, то саме в ньому і виявляється віртуальність і символічність громадського контролю як соціального капіталу.

Зазначимо, що конфлікт між громадським та державним контролем виникає через те, що державний контроль прагне сам разом з інститутами держави вийти з-під громадського контролю, зробивши суспільство керованим об'єктом для оцінки та маніпуляцій, не бажаючи виконувати та задовольнятися функцією одного з механізмів та інструментів у руках суспільства. Тому часом виникає жакхлива ситуація, коли окремі структури держави, а іноді й вся держава підмінюють собою суспільство та його організаційну та управлінську структуру, оголошуючи, що вони є суспільством. Це призводить до краху цієї помилкової системи, як і будь-яка неприродна і нежиттєздатна система. І її крах – це питання часу.

Таким чином, ознайомившись з уявленнями вчених про роль та місце контролю громадянського суспільства за органами публічної влади, ми можемо зробити висновок про те, що на даний контроль покладаються чималі надії – контроль в економіці виступає не лише як механізм підвищення ефективності діяльності уповноважених органів, але і як реальний засіб захисту інтересів суб'єктів господарювання. З наведеного вище масиву трактувань вчених про контроль суспільства над органами публічної влади можна виділити, на нашу думку, досить важливу особливість – вчені виділяють контроль громадянського суспільства над органами публічної влади як одну з основних цілей підвищення ефективності тих чи інших управлінських рішень, які приймаються уповноваженими владними суб'єктами.

Про розвинений контроль з боку не наділених державно-владними повноваженнями суб'єктів за державним апаратом можна говорити лише за умов функціонування демократичного політичного режиму та за наявності розвиненого громадянського суспільства. У всіх інших випадках контроль з боку не наділених державно-владними повноваженнями суб'єктів за державним апаратом на практиці найчастіше заміщується

моніторинговою діяльністю. Незважаючи на таке заміщення, контроль як вид діяльності тією чи іншою мірою притаманний суб'єктам будь-якого громадянського суспільства, як розвинутого, так і того, що розвивається.

Можна констатувати, що у різних сферах соціальної діяльності контроль з боку громадянського суспільства за органами державної влади спеціалізується, внаслідок чого можна запропонувати такі його різновиди (Крупник, 2007):

1) по відношенню до кількості учасників контролю можна виділити громадянський (особистий), соціально-груповий (профспілковий, партійний, контроль громадських об'єднань);

2) по відношенню до наявності державно-владних повноважень у контролюючого суб'єкта є можливим виділити внутрішній (парламентський контроль, судовий контроль, державний нагляд, відомчий контроль), зовнішній (контроль громадян та громадських структур, не наділених державно-владними повноваженнями) та змішаний контроль (контроль структур, створених при органах державної влади, але з наділеними державно-владними повноваженнями).

Виходячи з цього, слід вважати, що в сферу контролю громадянського суспільства за органами державної влади входять: громадянський та соціально-груповий контроль; зовнішній та змішаний контроль.

Таким чином, контроль громадянського суспільства за органами публічної влади можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

4. Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. 1. Контроль громадянського суспільства за органами публічної влади можна визначити як діяльність, що здійснюється суб'єктами громадянського суспільства у формах, встановлених нормативно-правовими актами, за спостереженням, оцінкою та у разі необхідності коригування діяльності, результатів діяльності органів публічної влади на предмет забезпечення їх відповідності заздалегідь визначеним параметрам та меті підвищення ефективності такої діяльності.

2. Контроль є одним з основних різновидів правової форми взаємодії громадянського

суспільства та органів державної влади, спрямованої на встановлення відповідності діяльності окремих органів державної влади закріпленим у нормативно-правових актах параметрам, що здійснюється безліччю суб'єктів громадянського суспільства, різновиди яких слід вивчати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88–92.
2. Журавська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 14–17.
3. Костовська К. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34. С. 98–101.
4. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm>.
5. Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества. *Финансовое право*. 2019. № 4. С. 2–6.
6. Лисов Е. Контроль: эффективность, поиск, перспективы. *Президентский контроль*. 2019. № 1. С. 78–94.
7. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. *Університетські наукові записки*. 2014. № 2. С. 28–34.
8. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.
9. Парето В. Трансформация демократии / пер. М. Юсима. Москва : Территория будущего, 2011. С. 124.
10. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

REFERENCES

1. Vitvitsky, S.S. (2013). Derzhavnyy ta hromads'kyj kontrol' v umovakh rozvytku hromadians'koho suspil'stva: pytannia vzaiemozvyazku ta vzaiemoobumovlenosti [State and public control in the context of civil society development: issues of interconnect-edness and interdependence]. *Forum prava*, 88-92 [in Ukrainian].
2. Zhuravska, I.M. (2012). Hromads'kyj kontrol' iak intehral'na skladova u kontsepti vladnykh vidnosyn

- suchasnoi derzhavy i hromadians'koho suspil'stva [Public control as an integral component in the concept of power relations between the modern state and civil society]. *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*. 14-17 [in Ukrainian].
3. Kostovska, K. (2015). Orhanizatsiia ta zdijsnennia hromads'koho kontroliu u sferi zabezpechennia okhorony hromads'koho poriadku ta hromads'koi bezpeky [Organization and implementation of public control in the field of public order and public safety]. *Naukovyj visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu*. 98-101 [in Ukrainian].
 4. Krupnyk, A.S. (2007). Hromads'kyj kontrol': sutnist' ta mekhanizmy zdijsnennia [Public control: essence and mechanisms of implementation]. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>
 5. Lapina, M.A. and Lapin, A.V. (2019). Obschestvennyj finansovyj kontrol' kak pokazatel' razvytyia hrazhdanskogo obschestva [Public financial control as an indicator of civil society development]. *Fynansovoe pravo*. 2-6 [in Russian].
 6. Lisov, E. (2019). Kontrol': efektyvnost', poysk, perspektyvy [Control: efficiency, search, prospects]. *Prezydentskyj kontrol'*. 78-94 [in Russian].
 7. Nalyvayko, L.R. (2014). Hromads'ka ekspertyza iak forma hromads'koho kontroliu: problemy teorii ta praktyky [Public expertise as a form of public control: problems of theory and practice]. *Universytets'ki naukovi zapysky*. 28-34 [in Ukrainian].
 8. Nalivayko, L.R. and Savchenko, O.V. (2017). Teoretyko-pravovi zasady hromads'koho kontroliu za diial'nistiu orhaniv derzhavnoi vlady [Theoretical and legal principles of public control over the activities of public authorities]. Kyiv: Khaj-Tek Pres [in Ukrainian].
 9. Pareto, V. (2011). Transformatsiia demokratyy [Transformation of democracy]. Moscow: Terrytoria budusheho [in Russian].
 10. Sushyns'kyj, O.I. (2002). Kontrol' u sferi publichnoi vlady: teoretykometodolohichni ta orhanizatsijno-pravovi aspekty [Control in the field of public authority: theoretical, methodological and organizational and legal aspects]. Lviv: LRIDU UADU [in Ukrainian].



УДК 34.01.57(08)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-5](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-5)

Дацій Олександр Іванович,

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, orcid.org/0000-0002-7436-3264

Datsii Oleksandr Ivanovych,

Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance, Banking and Insurance, Interregional Academy of Personnel Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, orcid.org/0000-0002-7436-3264



Ковальський Максим Романович,

кандидат наук з державного управління, заступник начальника, Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький), 29000, м Хмельницький, вул. Володимирська, 91, orcid.org/0000-0002-3273-7985

Koval'skyi Maksim Romanovych,

Candidate of Science in Public Administration, Deputy Head, Central-Western Interregional Department of the Ministry of Justice (Khmelnyskyi), 29000, Khmelnytskyi, Volodymyrska str., 91, orcid.org/0000-0002-3273-7985

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Анотація. Визначено, що основною, принциповою відмінністю публічного управління від будь-яких інших видів управління є попередня розробка цілісної моделі проекту, її аналіз, узгодження, затвердження, і потім вже реалізація. В рамках управління проектом моделі являють собою не тільки інструменти пізнавальної діяльності, а й інструменти реального управління. Стосовно публічного управління територіальним розвитком необхідно доповнити відповідними моделями екологічної, етнічної, економічної динаміки, а також моделями загального розвитку територіальної системи. Застосування таких моделей дозволяє прогнозувати, планувати і контролювати, перш за все,

динаміку територіальної системи. В рамках цієї дисертації за доцільне обмежитися аналізом лише основних видів моделювання. Зазначено, що моделі передбачають, що кожна з конкуруючих технологічних систем має здатність до вдосконалення, а ефективність експлуатують виробництв з часом підвищується. Передбачається, що кожна з двох альтернативних технічних систем освоюється як новаторами, що діють в її рамках, так і імітаторами, готовими до сприйняття нововведень як даної, так і альтернативної системи (умовно – імітатори першого і другого типу). Динамічні моделі і теорії в економіці з'явилися у зв'язку з активним вивченням динамічних процесів в економічних системах, в першу чергу економічного зростання та економічних циклів. Надалі в міру вивчення динаміки економічних систем в економічній теорії стали з'являтися нерівноважні економічні моделі, які на сьогодні слід визнати найбільш адекватними умовами розвитку територіальних систем. Ухвалення концепції стійкості в економічному аналізі було значною мірою обумовлено розвитком природничих наук, де для проведення осмисленого аналізу динамічних систем була потрібна їх стійкість. Для експериментальних наук це означає, що дескриптивні моделі повинні призводити до одних і тих же якісних результатів, якщо експеримент повторюється при малих змінах умов.

Мета статті. Метою проведеного в поданій статті дослідження є вивчення досвіду моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком, що прописана в фундаментальних офіційних документах ООН, Євростату, Світового банку щодо еколого-економічного й екосистемного моделювання.

Методологія. У фаховій зарубіжній та вітчизняній літературі існує чималий масив розробок щодо моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком за авторством J. Wang, F. Soulard, Zhiyun Ouyang, Changsu Song, Hua Zheng, S. Polasky, Yi Xiao, M. Ruckelshaus, Weihua Xu, C. Daily, A.В Неверова, А.А. Тишкова, О.Є.Медведевої, Д.В.Касимова, В.В. Юрак, Н.В. Дегтярь, І.П. Соловія, Л.Д. Загвойської, G. Sandoval, D. Barton та інших, які своєю чергою спираються на відповідну керівну методику, що прописана в фундаментальних офіційних документах ООН, Євростату, Світового банку щодо еколого-економічного й екосистемного моделювання.

Наукова новизна. Процес моделювання процесів управління соціально-економічним територіальним розвитком розглянуто через призму ухвалення концепції стійкості в економічному аналізі, що обумовлено розвитком природничих наук, де для проведення осмисленого аналізу динамічних систем була потрібна їх стійкість.

Висновки. Визначено, що динамічні моделі і теорії в економіці з'явилися у зв'язку з активним вивченням динамічних процесів в економічних системах, в першу чергу економічного зростання та економічних циклів. Надалі в міру вивчення динаміки економічних систем в економічній теорії стали з'являтися нерівноважні економічні моделі, які на сьогодні слід визнати найбільш адекватними умовами розвитку територіальних систем.

Ключові слова: публічне управління, моделі проекту, територіальний розвиток, інструменти управління, територіальні системи, економічне зростання, економічні цикли.

MODELING OF MANAGEMENT PROCESSES OF SOCIO-ECONOMIC TERRITORIAL DEVELOPMENT

Abstract. It is determined that the main, fundamental difference of public administration from any other types of management is the preliminary development of a holistic project model, its analysis, approval, approval, and then implementation. Within the project management models are not only tools of cognitive activity, but also tools of real management. With regard to public governance of territorial development, it is necessary to supplement the relevant models of environmental, ethnic, economic dynamics, as well as models of general development of the territorial system. The use of such models allows to forecast, plan and control, first of all, the dynamics of the territorial system. In the framework of this dissertation it is expedient to limit the analysis to only the main types of modeling. It is noted that the models assume that each of the competing technological systems has the ability to improve, and the efficiency of operating industries increases over time. It is assumed that each of the two alternative technical systems is mastered by innovators operating within it, and simulators, ready to accept the innovations of both this and alternative systems (conditionally - simulators of the first and second type). Dynamic models and theories in economics have emerged in connection with the active study of dynamic processes in economic systems, primarily economic growth and economic cycles. In the future, as the study of the dynamics of economic systems in economic theory began to appear nonequilibrium economic models, which today should

be considered the most adequate conditions for the development of territorial systems. The adoption of the concept of stability in economic analysis was largely due to the development of natural sciences, where for a meaningful analysis of dynamic systems required their stability. For the experimental sciences, this means that descriptive models must lead to the same qualitative results if the experiment is repeated with small changes in conditions. The adoption of the concept of stability in economic analysis was largely due to the development of natural sciences, where for a meaningful analysis of dynamic systems required their stability. For the experimental sciences, this means that descriptive models must lead to the same qualitative results if the experiment is repeated with small changes in conditions.

The purpose of the article. The purpose of this study is to study the experience of modeling the management of socio-economic territorial development, which is enshrined in the fundamental official documents of the UN, Eurostat, World Bank on environmental, economic and ecosystem modeling.

Methodology. In the professional foreign and domestic literature there is a considerable array of developments on modeling of management processes of socio-economic territorial development by J. Wang, F. Soulard, Zhiyun Ouyang, Changsu Song, Hua Zheng, S. Polasky, Yi Xiao, M. Ruckelshaus, Weih Xu, C. Daily, A. V. Neverova, A.A. Tyshkova, O.E. Medvedeva, D.V. Kasimova, V.V. Юрак, H.B. Tar, I.P. Nightingale, L.D. Zagvoyskaya, G. Sandoval, D. Barton and others, which in turn rely on the relevant guidelines, which are enshrined in the fundamental official documents of the UN, Eurostat, World Bank on environmental, economic and ecosystem modeling.

Scientific novelty. The process of modeling the management of socio-economic territorial development is considered through the prism of the concept of sustainability in economic analysis, which is largely due to the development of natural sciences, where for a meaningful analysis of dynamic systems required their stability.

Conclusions. It is determined that dynamic models and theories in economics appeared in connection with the active study of dynamic processes in economic systems, primarily economic growth and economic cycles. Later, as the dynamics of economic systems were studied, nonequilibrium economic models began to appear in economic theory, which today should be considered the most adequate conditions for the development of territorial systems.

Key words: public administration, project models, territorial development, management tools, territorial systems, economic growth, economic cycles.

1. Вступ

Основною, принциповою відмінністю публічного управління від будь-яких інших видів управління є попередня розробка цілісної моделі проекту, її аналіз, узгодження, затвердження, і потім вже реалізація. В рамках управління проектом моделі являють собою не тільки інструменти пізнавальної діяльності, а й інструменти реального управління. Стосовно публічного управління територіальним розвитком необхідно доповнити відповідними моделями екологічної, етнічної, економічної динаміки, а також моделями загального розвитку територіальної системи. Застосування таких моделей дозволяє прогнозувати, планувати і контролювати, перш за все динаміку територіальної системи. В рамках цієї дисертації за доцільне обмежитися аналізом лише основних видів моделювання [1, с. 294].

2. Концепція математичного моделювання.

Зараз математичне моделювання вступає в новий етап свого розвитку, звертаючись до вивчення суспільних процесів. Воно дозволяє задіяти в цю сферу апарат точних наук і позба-

вити від інтуїтивних умоглядних досліджень. Математичне моделювання плідно працює лише в тому випадку, коли дані коректна постановка задачі і умови її рішення. Застосування математичного моделювання в суспільних науках стимулює до вибудовування точних і послідовних визначень всієї теоретичної бази досліджуваного об'єкта або процесу.

Нижче дається аналіз різних підходів до моделювання:

- екологічних процесів і біосфери;
- соціальних процесів;
- етнічних процесів;
- технологічних змін;
- економічних процесів.

Далі розглядаються загальні моделі територіального розвитку і на цій основі виробляється порядок формування і використання різних моделей в рамках публічного управління територіальним розвитком.

3. Вивчення розвитку суспільства

Вивчення розвитку суспільства почалося з моделювання біосферних (екологічних) процесів Землі. Основоположником цього напрямку

досліджень вважають В.І. Вернадського. Згідно з його теорією жива речовина планети пов'язане з відсталим речовиною за допомогою біохімічної енергії, яку він називав «біогенної міграцією атомів». Ця енергія забезпечує існування всіх живих організмів, запаси якої поповнюються за рахунок сонячної енергії. Моделі біосфери будувалися на основі опису процесу «перетікання» біохімічної енергії з однієї системи в іншу.

Наприклад, рослини, поглинаючи сонячну енергію, вбирають мінеральні речовини і вологу з ґрунту, стають нижнім трофічним рівнем в обміні біомасою (живої речовини). Рослиноїдні тварини поглинають рослини, поповнюючи таким чином свій запас біомаси. Вони утворюють наступний трофічний рівень. Хижі тварини поїдають рослиноїдних, стаючи такими на сходах трофічних рівнів. У реальному житті трофічних рівнів набагато більше, і не завжди їх можна чітко розділити. Але цей примітивний приклад демонструє основний принцип побудови моделей біосфери. Математична модель такого процесу зазвичай описується системою диференціальних рівнянь.

Але для опису біосферної системи необхідно описати не тільки зміну запасу біомаси на всіх рівнях, але і зміна стану атмосфери, ґрунту і кругообігу води. Отже, для того щоб описати конкретну модель, необхідно описати всі потоки і всі зміни параметрів навколишнього середовища. Але якщо система управління буде отримана, говорити про рішення задачі буде рано. Рішення системи навіть двох нелінійних диференціальних рівнянь практично неможливо, крім деяких тривіальних випадків. А що говорити про систему з п'яти, десяти чи двадцяти диференціальних рівнянь.

Напрямок математичного моделювання біосферних процесів виникло як необхідність звернути увагу громадськості на глобальні зміни екологічної обстановки [2, с. 8]. Одні з перших моделей, що послужили поштовхом до створення Римського клубу, були запропоновані Мальтусом і Форрестером. У даній області досліджень працювали також Н.Н. Моисеев, В.Ф. Крапівін, Ю.М. Свіріжев, А.М. Тарко, С.П. Капіца.

У 90-х роках двадцятого століття з'являються роботи, присвячені моделюванню соціальних процесів. При цьому вітчизняні розробки зберігають глобальний рівень: об'єктом моделювання часто виступає держава, народ або людство в цілому, а тимчасові проміжки вимірюються десятками і сотнями років. Маються на увазі дослідження Ю.Є. Аніконова, А.К. Гуца, А.П. Михайлова.

Західні ж дослідники, в основному, займаються вивченням локального рівня, тобто взаємодії окремих індивідів. Існує цілий напрям в моделюванні, так зване мульти-Агентне моделювання (Multi-Agent Simulation). Передумова даного методу моделювання полягає в тому, що поведінка колективу людей складається з неконтрольованих ззовні дій окремих індивідів. Загальна поведінка системи підпорядковане локальним взаємодіям. Суть методу полягає в описі кожного індивіда як агента (Agent) штучного суспільства (Artificial Life), описі навколишнього середовища (Environment) і правил взаємодій (Interaction Rules). Правила діляться на три типи: взаємодія індивідів між собою, взаємодія індивіда з навколишнім середовищем і вплив навколишнього середовища самої на себе [3].

Процес моделювання полягає в тому, що для кожного об'єкта-агента задаються різні початкові умови і досліджується поведінка всіх агентів у довкіллі. Підсумки моделювання дорівнюють результатам по кожному агенту, вони можуть бути представлені у вигляді графіків або діаграм.

Даний метод розрахований саме на комп'ютерне моделювання з подальшою статистичною обробкою отриманих результатів. У підсумку виходить не що інше, як математичне очікування деякої випадкової величини.

До переваг даного методу можна віднести наочність отриманих результатів моделювання і простота опису правил взаємодій.

Модель етнічної системи описується системою з семи звичайних диференціальних рівнянь першого порядку. Число сім відображає кількість підсистем: пасіонарії, гармонійні люди, субпасіонарії, організація, культура і мистецтво, наука і техніка, ландшафт. Кожна підсистема характеризується певним рівнем пасіонарної енергії, яка збільшується або зменшується в залежності від взаємодій підсистем. Диференціальні рівняння записуються так само, як при описі біосферних процесів [4].

Графік пасіонарної напруженості є індикатором адекватності запропонованої моделі. Гумільов призводить експериментально отриману криву пасіонарної напруги. Відзначимо, що крива, отримана за допомогою запропонованої моделі, повторює загальний вигляд кривої Гумільова.

Поряд з рівняннями Пірла-Ферхальста, які представляють трипараметричної симетричну логістичну криву і є досить давно відомим і простим підходом до моделювання технологічних змін, слід розглянути деякі інші.

Так, модель Фішера-Прая відображає процес заміщення застарілої технології нової на основі модифікованої експоненційної залежності між їх частками у відповідному економічному просторі.

Різниця очевидна: в першому випадку «дозволяється» миттєвий перехід на будь-яку кількість рівнів ефективності, у другому – лише на один. В обох випадках перший доданок правої частини рівнянь є інноваційною компонентою, друге – імітаційної [5].

Розвиток зазначених моделей було здійснено М.О. Багорка і І.А. Білоткач [6, с. 134]. У запропонованій ними моделі передбачається, що кожна з конкуруючих технологічних систем має здатність до вдосконалення, а ефективність експлуатують виробництв з часом підвищується. Передбачається, що кожна з двох альтернативних технічних систем освоюється новаторами, що діють в її рамках, так і імітаторами, готовими до сприйняття нововведень як даної, так і альтернативної системи (умовно – імітатори першого і другого типу).

В даний час основна частина економічної теорії базується на статичних, рівноважних моделях, загальний розгляд яких вкрай важливо для розуміння підходів до моделювання економічних процесів взагалі і динамічних моделей зокрема.

Найбільш цінні результати в економічному аналізі були отримані з рівноважних теорій. Подібно деяким іншим концепціям економічного аналізу поняття «рівноваги» в економіці запозичене з теоретичної механіки. Концепція рівноваги була відома механікам задовго до публікації «Добробут націй» в 1776 році, і цілком очевидно, що Адам Сміт черпав свої ідеї в деяких механічних аналогіях. Однак оскільки в дійсності не існує таких економічних процесів, які могли б бути зафіксовані 'в стані спокою, аналіз рівноважної має явно обмежену придатність [7, с. 84]. Виникає сумнів на рахунок можливості застосування рівноважних моделей для аналізу проблем економічного розвитку і, зокрема, розвитку економічної підсистеми територіального утворення. Проте розвиток економічної теорії довело, що рівноважний економічний аналіз є дуже корисним.

4. Використання аналізу рівноважних ситуацій

Аргументи використання аналізу рівноважних ситуацій наступні. По-перше, при зверненні уваги на пристрій децентралізованої економіки, яка ще й ефективна, зазвичай фіксується стан конкурентного рівноваги (це може бути стаціо-

нарний стан). Звичайно, це не повинно означати, що будь-яка система досконалої конкуренції зобов'язана мати виражену тенденцію до рівноваги – найпростішим прикладом тому є паутинообразная динаміка конкурентної моделі («теорема про павутині») (Занг).

По-друге, це аргумент, який був спочатку висунутий Маршаллом, який стверджує, що в будь-якій реальній економіці, якщо вона не знаходиться в стані рівноваги, діють сили, які прагнуть повернути її до рівноваги.

Ті ж основні аргументи можна виявити і в обґрунтуванні концепції «невидимої руки» Сміта. Останній термін означає, що соціально-економічна система, рухома під дією незалежних сил до різних станів, узгоджується при цьому з остаточним положенням рівноваги. У підсумку результати конкуренції можуть бути зовсім відмінні від тих, які малися на увазі учасниками. Сміт сформулював найважливіший висновок загальної теорії рівноваги – здатність конкуруючої системи досягати такого розподілу ресурсів, яке в певному сенсі виявляється ефективним. Рікардо, Мілль і Маркс, чії роботи заповнили деякі логічні пробіли у Сміта, всі можуть бути віднесені до ранніх представників загальної теорії динамічної рівноваги. Однак ніхто з класиків володів загальною теорією рівноваги, ніхто явно не сформулював роль попиту.

Шумпетер мав близьку Маршаллу точку зору щодо рівноваг. Однак, згідно з Шумпетером, в капіталістичній економічній системі економічну рівновагу взагалі не може бути досягнуто, тому що завжди існують нововведення, які зрушують систему з положення рівноваги – тим не менш, він вважав важливим вивчення рівноважних структур, оскільки вони дозволяють прояснити тенденцію реальних процесів економічного розвитку.

Повна формулювання загальної концепції рівноваги може бути віднесена на рахунок Вальраса, хоча багато її елементи були незалежно розроблені В.С. Джевонсом і С. Менгером. Роботи Вальраса заклали фундамент, на який і понині спираються економісти. Щоб охопити області обміну, виробництва, капіталу і грошей, він розвинув загальну теорію рівноваги в уніфікованій формулюванні.

Моделі рівноваги Вальраса знову стали обговорюватися на початку 1950-х років. Роботи останніх, які часто називають загальною теорією рівноваги, були сфокусовані на питанні існування конкурентних рівноваг, гарантованих рівноважними цінами. Таким чином, загальний

динамічний аналіз зумовлений стійкістю таких рівноваг. Динаміка тут полягає в штучних процесах регулювання цін. Вона істотно пов'язана зі стійкістю рівноваги, визначеного в рамках статистики.

За Самуельсона, теорія поведінки споживача і фірми є простими додатками методів умовної максимізації (максимізації з обмеженням). Цей апарат виявляє не тільки єдину структуру, що лежить в основі самих різних проблем, але і служить джерелом нових теоретичних передбачень. Одним з найбільш популярних методів є порівняльний статичний аналіз, суть якого полягає у вивченні впливу зсуву значень економічних параметрів [8, с. 91]. Метод дає нам інформацію про те, як зміниться рівновага в результаті екзогенних впливів.

5. Висновки. Динамічні моделі і теорії в економіці з'явилися у зв'язку з активним вивченням динамічних процесів в економічних системах, в першу чергу економічного зростання та економічних циклів.

Надалі в міру вивчення динаміки економічних систем в економічній теорії стали з'являтися нерівноважні економічні моделі, які на сьогодні слід визнати найбільш адекватними умовами розвитку територіальних систем.

Ухвалення концепції стійкості в економічному аналізі було значною мірою зумовлено розвитком природничих наук, де для проведення осмисленого аналізу динамічних систем була потрібна їх стійкість. Для експериментальних наук це означає, що дескриптивні моделі повинні призводити до одних і тих же якісних результатів, якщо експеримент повторюється при малих змінах умов. Таке ставлення до реальності впливало з потреби в тому, щоб вона була дійсно стійкою в деякому структурному сенсі. А переконання в тому, що малі зміни навколишніх умов не приведуть до корінних і якісних відмінностей в поведінці реальної системи, є спадком механістично орієнтованого 19-го століття.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гетьман А.П. Екологічне право України в запитаннях та відповідях : навч. посіб. Харків : Одиссей, 2008. 480 с.
2. Лютак О.М. Регіональна політика транскордонного співробітництва в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України : автореф. дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.05. Луцьк, 2008. 20 с.
3. Global Food Security Index. URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com/Index> (дата звернення: 20.05.2021 р.).

4. Food and Agricultural Organization of the United Nations. URL: <http://www.fao.org/> (дата звернення: 20.05.2021 р.).
5. Hyndman R. Athanasopoulos G. Forecasting: principles and practice. Texts. 2014. URL: OTexts.com/fpp2 (дата звернення: 20.05.2021 р.).
6. Багорка М.О., Білоткач І.А. Особливості оцінки маркетингового потенціалу аграрних підприємств. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. 2015. № 4. С. 132–136.
7. Григорук П.М. Методологічні засади побудови інтегрального показника. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2012. № 2. С. 81–85.
8. Навроцький С.А., Палюх О.М. Комплексна оцінка ефективності розвитку аграрного сектору України з урахуванням впливу державного фінансування. *Економічний часопис XXI*. 2015. № 3-4(1). С. 88–92.

REFERENCES

1. Hetman, A.P. (2008), *Ekolohichne pravo Ukrainy v zapytanniakh ta vidpoviadiakh* [Environmental law of Ukraine in questions and answers], Odissei, Kharkiv [in Ukrainian].
2. Liutak, O.M. (2008), *Rehionalna polityka transkordnogo spivrobitnytstva v umovakh realizatsiyi yevrointehratsiynoho kursu Ukrayiny* [Regional policy of cross-border cooperation in the conditions of realization of the European integration course of Ukraine] PhD in Economics, Lutskyi natsionalnyi tekhnichnyi universytet, Lutsk [in Ukrainian].
3. Global Food Security Index (2021), available at: <https://foodsecurityindex.eiu.com/Index> (Accessed 20 May 2021).
4. Food and Agricultural Organization of the United Nations (2021), available at: <http://www.fao.org/> (Accessed 20 May 2021).
5. Hyndman, R. And Athanasopoulos, G. (2014), *Forecasting: principles and practice*, available at: OTexts.com/fpp2 (Accessed 20 May 2021).
6. Bahorka, M.O. and Bilotkach, I.A. (2015), *Osoblyvosti otsinky marketynhovoho potentsialu ahrarykh pidpryyemstv* [Peculiarities of assessment of marketing potential of agrarian enterprises]. *Visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho ahraryno-ekonomichnoho universytetu*, 4, pp. 132–136 [in Ukrainian].
7. Hryhoruk, P.M. (2012), *Metodolohichni zasady pobudovy intehrlnoho pokaznyka* [Methodological principles of building an integrated indicator], *Ekonomichni nauky*, 2, pp. 81–85 [in Ukrainian].
8. Navrotskyi, S.A. and Paliukh, O.M. (2015), *Kompleksna otsinka efektyvnosti rozvytku ahrarynoho sektoru Ukrayiny z urakhuvannyam vplyvu derzhavnoho finansuvannya* [Comprehensive assessment of the effectiveness of the agricultural sector of Ukraine taking into account the impact of public funding], *Ekonomichniy chasopys XXI*, 3–4 (1), pp. 88–92 [in Ukrainian].



УДК 352

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-6](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-6)

Дзвінчук Дмитро Іванович,

доктор філософських наук, професор, директор, Інститут гуманітарної підготовки і державного управління Івано-Франківського державного технічного університету нафти і газу, 76000, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15, e-mail: dzvin56@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-6391-3822>

Dzvinchuk Dmytro Ivanovych,

Doctor of Philosophy, Professor, Director, Institute of Humanitarian Training and Public Administration of Ivano-Frankivsk State Technical University of Oil and Gas, 76000, Ivano-Frankivsk, Karpatska str., 15, e-mail: dzvin56@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-6391-3822>



Лютий Марк Олегович,

магістр з державного управління, аспірант кафедри публічного управління і адміністрування, Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу, 76000, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15, e-mail: m.lyutiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2497-6377>

Lyutiy Mark Olehovych,

Master of Public Administration, Postgraduate Student, Department of Public Administration and Administration, Ivano-Frankivsk State Technical University of Oil and Gas, 76000, Ivano-Frankivsk, vul. Karpatska, 15, e-mail: m.lyutiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2497-6377>

ПРО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

Анотація. Вітчизняне публічне управління на рівні територіальних громад сьогодні зустрілося з проблемою забезпечення результативного і ефективного виконання своїх функцій щодо суспільних трансформацій в процесі місцевого економічного розвитку.

Мета роботи. Обґрунтування і апробація для органів місцевого самоврядування таких індикаторів для оперативного оцінювання ефективності їх управління діяльністю ТГ, які б демонстрували реальний зв'язок між результатами місцевого економічного розвитку і вкладу в цей розвиток органу публічного управління.

Методологія. У статті досліджено сутність відомих підходів і показників результативності функціонування територіальної громади та оцінок ефективності управління її функціонуванням органом місцевого самоврядування, на основі чого запропоновані такі нові індикатори, як коефіцієнт трансформації ТГ і коефіцієнт ефективності управління ОМС.

Наукова новизна. В якості таких показників обґрунтовано доцільність використання коефіцієнта трансформації у вигляді відношення вартості всіх генерованих населенням ТГ товарів і послуг до вартості всіх витрачених ними для цього ресурсів, коефіцієнт ефективності управління органу місцевого самоврядування у вигляді відношення сплачених до загального фонду громади податків і зборів від генерованих і реалізованих її населенням товарів та послуг до суми витрат, понесених для утримання цього органу, показник завантаженості працівників органу місцевого самоврядування у вигляді відношення чисельності населення в громаді до числа всіх працівників за штатним розписом ОМС, а також вартість утримання органу управління для одного жителя громади у вигляді відношення всіх видатків на його утримання до кількості жителів в громаді.

Висновки. На прикладі територіальних громад Івано-Франківської області продемонстровано доцільність використання запропонованого переліку показників для оцінювання і порівняльного аналізу результативності та ефективності функціонування територіальних громад та їх органів управління з можливістю розрахунку цих показників на основі доступних статистичних даних для кожної громади, встановлення її місця в загальному рейтингу та виявлення проблемних ситуацій з метою формулювання пропозицій щодо удосконалення роботи органу управління, його лідерів, функціонерів і населення громади.

Ключові слова: коефіцієнт, трансформація, ресурси, ефективність, управління, громада, результати.

ABOUT ON EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC GOVERNANCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Abstract. Today, the national public administration at the level of territorial communities has faced the problem of ensuring the effective and efficient performance of its functions in relation to social transformations in the process of local economic development.

The purpose of the work. Substantiation and approbation for local self-government bodies of such indicators for operative assessment of the effectiveness of their management of TG activities, which would demonstrate a real connection between the results of local economic development and the contribution of public administration to this development.

Methodology. The article examines the essence of known approaches and indicators of the effectiveness of the territorial community and assessments of the effectiveness of its management by local governments, based on which new indicators such as TG transformation rate and MHI management efficiency are proposed.

Scientific novelty. As such indicators the expediency of using the transformation coefficient in the form of the ratio of the value of all goods and services generated by the TG population to the value of all resources spent for this purpose, the efficiency of local government management in the form of the ratio of taxes and fees paid to the general community its population of goods and services to the amount of expenses incurred for the maintenance of this body, the workload of local government in the form of the ratio of the population in the community to all employees according to the staff list of local self-government, as well as the cost of maintaining the body for one resident all expenses for its maintenance to the number of inhabitants in the community.

Conclusions. The example of territorial communities of Ivano-Frankivsk region demonstrates the feasibility of using the proposed list of indicators to evaluate and compare the effectiveness and efficiency of territorial communities and their governing bodies with the ability to calculate these indicators based on available statistics for each community, establishing its place in the overall ranking and identification of problematic situations in order to formulate proposals for improving the work of the governing body, its leaders, officials and the community.

Key words: coefficient, transformation, resources, efficiency, management, community, results.

1. Вступ

У переліку умов успішного управління розвитком територіальних громад (ТГ) в Україні, рекомендованих для використання органами місцевого самоврядування (ОМС) з метою ефективної реалізації потенціалу економічного розвитку, присутні такі рекомендації:

1. Співпраця та партнерство з місцевим бізнесом.

2. Прозорість дій влади та залучення громади до процесів прийняття рішення.

3. Наявність консолідованої стратегії розвитку та доступності громади до процесу її формування та реалізації.

4. Відкритість в діях влади щодо благоустрою та проектів покращення комфортності життя мешканців відповідно до їх пріоритетів та потреб.

5. Розуміння та врахування інтересів бізнесу, лідерів громади, молоді та цільових груп, залучення їх до суспільної справи.

6. Розвиток громадського сектору та співпраці з громадськими організаціями (Бойко, Васильченко та ін., 2019).

Наведений перелік в різних варіантах є притаманним всім ТГ, становленню і діяльності яких сприяли консультанти Асоціації міст України (АМУ), забезпечуючи «... консультування, навчання та повний інтелектуальний супровід...» (Бойко, Васильченко та ін., с. 7) процесу місцевого економічного розвитку (МЕР). При цьому слід визнати, що сучасний стан більшості ТГ в Україні насправді вимагає подібного супроводу, а також «... підвищення компетентності службовців ОМС та місцевих громадських активістів у питаннях МЕР, залучення громади до місцевого розвитку, формування корпоративного типу мислення громади навколо ідеї розвитку, роботи в команді тощо» (Бойко, Васильченко та ін., с. 21).

Проте той факт, що із 12-ти проаналізованих і представлених в якості позитивних прикладів ТГ, у 9-ти з них (75%) такий показник, як податкові надходження на душу населення, є нижчим від середніх значень податкових надходжень на душу населення у відповідних областях, мотивує виконання більш детального аналізу поняття ефективності управління ОМС.

2. Про ефективність діяльності територіальних громад України

В переліку основних вимог до управління діяльністю ТГ їх ОМС, запропонованих у дослідженні «Реформа територіальної організації влади» (Ганущак, 2013), яке було виконане

в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», його автором була сформульована наступна умова: «Рівень власних та закріплених доходів повинен бути не нижчим межі зацікавленості в нарощуванні цих доходів», оскільки в протилежному випадку «... зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з Державного бюджету надходить рівномірно і стабільно» (Ганущак, 2013, с. 28).

Тому проблема результативності і ефективності життєдіяльності громад та, особливо, економічної ефективності управлінської діяльності їх ОМС як ключового «...продуцента управлінських та адміністративних послуг (у вигляді адміністративних, управлінських рішень, консультування й інформаційного забезпечення окремих громадян і бізнесових структур)» (Петренко В., Прокопенко О., 2006) була і, на жаль, ще залишається актуальною і критично значимою в оцінці якості управління, професійності, результативності і ефективності функціонування ОМС більшості ТГ України.

На думку керівника, а потім консультанта Програми DOBRE (USA) Беррі Ріда, «вимірювання ефективності – це ключ до якісної та сучасної системи місцевого самоврядування. Місцеві органи самоврядування зможуть побачити, де вони працюють добре, а де потрібне покращення» (Оцінка ефективності, 2020).

З цієї метою в Україні 19 березня 2021 року було започатковано проект USAID «HOVERLA» (GoverLA – Governance and Local Accountability – Врядування і місцева відповідальність), покликаний сприяти створенню в Україні системи та процесів місцевого самоврядування, орієнтованих на залучення громадян до належного врядування, співпраці і підзвітності (USAID Governance, 2021), виконавцем якого обрано міжнародну консалтингову фірму DAI Global LLC, що працює над вирішенням проблем комплексного розвитку. Командою цієї фірми була розроблена методологія оцінки індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI), адаптована і протестована проектом USAID DOBRE для умов України. Ця методологія є, насамперед, інструментом самооцінки і дозволяє оцінювати внутрішню систему управління в органах місцевої влади, наявні системи, структури, процеси, допомагає у визначенні дорожньої карти для розвитку органів місцевого самоврядування, надає можливість для вимірювання прогресу, порівняння з іншими громадами та існуючими кращими практиками.

В Україні деякими громадами (партнерами USAID DOBRE) методика оцінки індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI) уже використовувалась (Індекс спроможності, 2019; Третій етап, 2019; Визначено індекс, 2020; Презентація результатів, 2021).

Оцінювання спроможності ОМС ТГ за цією методикою здійснюють опитуванням населення за 4-ма компетенціями:

- 1) лідерство та управління;
- 2) управління фінансами та бюджетування;
- 3) надання послуг;
- 4) участь громадськості.

Проте ця методика, досить добре відображаючи зміни за встановленим переліком компетенцій і формуючи загальну оцінку дій місцевої влади протягом певного періоду, практично не дозволяє оцінити ефективність і результативність функціонування ТГ під управлінням ОМС.

Отже, не заперечуючи доцільності і корисності масштабного використання методики РМСІ, яка є потужним мотиватором місцевої влади до демонстрації позитивних змін у відповідних компетенціях, для оперативного оцінювання ефективності функціонування ОМС ТГ доцільно ввести показники економічної ефективності врядування ОМС на основі інформації про певні економічні показники ділової активності ТГ, які відображаються у статистичній звітності.

У цьому контексті слід вказати, що автор дослідження «Управління територіальними громадами по новому» (Зелінський, 2020) у запропонованому ним рейтинговому комплексі «Людиноцентричних показників ефективності ТГ» виділив групу показників публічного управління, до яких було віднесено такі індикатори:

1) кількість населення на 1 працівника ОМС ТГ, $N_{\text{публ}} = N/N_{\text{помс}}$, $N_{\text{публ}}$ – кількість чиновників ОМС, N – кількість населення в ТГ;

2) фінансове утримання ОМС, $I_{\% \text{оргвл}} = F_{\text{оргвл}} / F_{\text{видат}}$, $F_{\text{оргвл}}$ – видатки на утримання ОМС, $F_{\text{видат}}$ – загальні видатки;

3) ефективність витрат на ОМС $E_{\text{оргвл}} = F_{\text{оргвл}} / N$, тис. грн, де $F_{\text{оргвл}}$ – видатки на утримання ОМС, а N – кількість населення в ТГ.

Однак, якщо індикатор $N_{\text{публ}}$ відображає цифру потенційно реального навантаження на одного працівника ОМС ТГ у обслуговуванні населення, то відразу зауважимо, що показник ефективності витрат на орган влади $E_{\text{оргвл}}$ не можна, на нашу думку, вважати показником ефективності витрат, оскільки ним враховується не економічний ефект, отриманий в результаті

управління, а відображається тільки проста вартість утримання місцевого органу влади для кожного із жителів громади.

При цьому судити про ефективність управління за вартістю утримання органу влади $I_{\% \text{оргвл}}$ жителями ТГ також не можна, оскільки неефективною може бути як дешева, так і дорога влада, вартість утримання якої не відображається економічними оцінками загальних результатів ділової активності в громаді. Адже, на цілком слушну думку заступника керівника Виконавчої дирекції Всеукраїнської асоціації громад І. Абрамюка, «якщо голова громади і місцева рада неефективно керує, це не означає, що громада об'єктивно неспроможна фінансово чи управлінськи надавати людям якісні послуги» (Як і навіщо, 2020; Оцінка ефективності, 2020).

Тому цілком очевидною метою статті є обґрунтування таких індикаторів оцінювання ефективності управління діяльністю ТГ органом місцевого самоврядування, які демонстрували реальний зв'язок між діяльністю цього органу та результатами місцевого економічного розвитку.

3. Про оцінювання ефективності управління ОМС

У контексті аналізу поняття ефективності управління ОМС функціонуванням ТГ слід зауважити, що, загалом погоджуючись із висновками авторів статті «Інституціональне забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад України» (Мокій, Павліха, Науменко, Дацко, 2018) про все ще незадовільне інституціональне забезпечення розвитку вітчизняних ТГ, не можна повністю підтримати їх тезу про те, що «територіальна громада відрізняється від інших суб'єктів господарювання тим, що мета її життєдіяльності не є хремастичною і не може орієнтуватися винятково на отримання прибутку, а передбачає створення суспільних благ, які формують корисність для всієї територіальної громади».

Адже хремастика як наука про господарювання з метою збагачення після XVIII століття перестала протиставлятися економіці, а отримання прибутку на користь громади в результаті прийняття професійних рішень є прямим обов'язком органу управління громадою, оскільки навіть за «створення суспільних благ» для населення ОМС частково отримує на своє утримання винагороду від держави.

Тому вважаємо за цілком доцільне прийняти за основу оцінки ефективності управління ТГ обґрунтований в (Панасюк, 2021) такий показник, як коефіцієнт трансформації

$$K_{TrTG} = W_{RezTG} / W_{ResTG} \geq 1, \quad (1)$$

суть якого відображає відношення вартості генерованих населенням в рамках ТГ і реалізованих товарів та послуг W_{RezTG} до вартості всіх використаних для цього ресурсів W_{ResTG} .

При цьому, однак, хоча коефіцієнт K_{TrTG} і відображає загальний конкретний результат діяльності ТГ, ним не розкривається вклад в досягнення цього результату діяльності і рішень самого ОМС.

Тоді, припустивши, що завдяки кваліфікованим і якісним управлінським рішенням ОМС ТГ в ній створені всі умови для інтелектуальної і ділової активності її людських ресурсів з генерування потрібних ринковому оточенню товарів і послуг, від реалізації яких до її ж бюджету сплачено податки (П) і збори (З) як частина доходу PZ_{Σ} загального фонду ZF_{Σ} , можна вважати, що співвідношення PZ_{Σ} і здійснених з цього ж таки фонду витрат на утримання органу управління VY_{Σ} буде відображати коефіцієнт ефективності управління ОМС ТГ

$$K_{EUTG} = PZ_{\Sigma} / VY_{\Sigma}, \quad (2)$$

оскільки PZ_{Σ} є генеровані інтелектуальною креативністю і діловою активністю населення громади внаслідок впливу на них лідерських, організаційно-інтеграційних, мотиваційних та ін. впливів ОМС і понесених для цього видатків VY_{Σ} .

Очевидно, що $K_{EUTG} \geq 1$ тоді і тільки тоді, коли ефективно працюючий ОМС ТГ своїми рішеннями з розвитку і створення належних умов для творчої і ділової активності її людських ресурсів забезпечуватиме максимальний рівень надходжень до загального фонду з місцевих податків і зборів від ділової активності в громаді $PZ_{\Sigma} \rightarrow max$ одночасно мінімізуючи видатки $VY_{\Sigma} \rightarrow min$ на власне утримання.

У такому разі можна вважати, що основним індикатором, який забезпечує об'єктивне оцінювання ефективності управління функціонуванням ОМС ТГ, буде коефіцієнт ефективності управління територіальної громади K_{EUTG} .

4. Апробація методики порівняльного аналізу результативності і ефективності функціонування ТГ

Використання коефіцієнта ефективності управління K_{EUTG} в якості індикатора для порівняльного аналізу результативності і ефективності функціонування різних територіальних громад в певному регіоні забезпечить отримання оцінок, які можуть суттєво доповнити ту інформацію про зміни в їх функціонуванні, яка отримана за методикою РМСІ.

В таблиці 1 приведено результати розрахунків K_{EUTG} для 62-х територіальних громад Івано-Франківської області, виконаних на підставі довідок відповідних органів місцевого самоврядування станом на 01.09.2021 року і даних сайту «Децентралізація» [14].

При цьому для кожної ТГ також можна додатково визначити і порівняти такі показники:

1) місце, яке ТГ займає в множині інших за значенням K_{EUTG} ;

2) скільки і яких ТГ в регіоні є самодостатніми ($K_{EUTG} \geq 1$);

3) скільки і яких ТГ в регіоні є дотаційними ($K_{EUTG} < 1$);

4) скільки і яких ТГ в регіоні, будучи дотаційними, самостійно утримують орган управління ($PZ_{\Sigma} = VY_{\Sigma}$);

5) скільки і яких ТГ в регіоні виживають тільки за рахунок державних дотацій ($PZ_{\Sigma} < VY_{\Sigma}$).

Апробація використання запропонованих індикаторів для оцінки стану організації управління у 62-х ТГ Івано-Франківщини засвідчує достатньо тривожні тенденції в ефективності управління діяльністю цілої низки ТГ.

Саме тому запропонований нами коефіцієнт K_{EUTG} дозволяє точніше визначати ефективність управлінської діяльності ОМС ТГ, а приведені в Табл. 1 результати його розрахунку демонструють, що, для прикладу, в Івано-Франківській області управління громадами за даними на 01.09.2021 року можна вважати ефективним ($K_{EUTG} > 1$) тільки у 27 ТГ (43,5%).

Згідно з нашими розрахунками коефіцієнт ефективності управління у 34-х (54,8%) ТГ Івано-Франківщини $K_{EUTG} < 1$. При цьому:

1) $K_{EUTG_{aver}} = \sum K_{EUTG} / 62 = 1,08$ – середнє значення коефіцієнта ефективності управління ТГ по області;

2) $K_{EUTG_{min}} = 0,25$ (Витвицька ТГ);

3) $K_{EUTG_{max}} = 4,04$ (Букачівська ТГ);

4) управління в області;

5) $K_{EUTG} > 1$ у 28 (45,2%) ТГ області;

6) $K_{EUTG} < 1$ у 34 (54,8%) ТГ області.

Звертає на себе увагу той факт, що у Букачівській ТГ з коефіцієнтом трансформації $K_{EUTG_{max}} = 4,04$ витрати на утримання місцевої влади склали тільки 88,8 грн., а у Отинійській ТГ за найменших витрат в області на ці цілі ($VY_{1min} = 85,0$ грн.) коефіцієнт $K_{EUTG} = 1,35$.

Таким чином, самодостатніми ($K_{EUTG} \geq 1$) в регіоні станом на вересень 2021 року було тільки 18 ТГ (29,0%), ОМС яких забезпечували такий рівень управління життєдіяльністю громади, в результаті якого податки і збори від

**Результати розрахунку коефіцієнта ефективності публічного управління
в територіальних громадах Прикарпаття**

Назва ТГ Івано-Франківської області	Місцеві податки і збори (ПЗ _г), грн.	Видатки на утримання ОМС ТГ (ВУ _г), грн.	Коефіцієнт $K_{\text{ЕУ ТГ}} = \text{ПЗ}_{\text{г}} / \text{ВУ}_{\text{г}}$	Місце
1	2	3	4	5
Білоберізька	1 317 356,2	1 401 067,8	0,94	34/35
Більшівцівська	1 362 012,7	1 299 805,4	1,04	25/26
Богородчанська	8 515 354,4	5 455 599,9	1,56	9
Болехівська	4 554 026,1	5 286 692,8	0,86	40/41
Брошнів-Осад.	3 075 231,7	3 543 724,1	0,87	39
Букачівська	1 716 960,5	424 340,5	4,04	1
Бурштинська	5 229 517,0	7 304 722,1	0,71	45/46
Верхнянська	1 611 415,9	2 432 575,8	0,66	49
Верховинська	2 380 447,4	2 158 739,1	1,10	21
Вигодська	4 612 121,8	4 783 647,0	0,96	32/33
Витвицька	341 600,8	1 348 073,2	0,25	62
Войнилівська	1 098 961,5	1 605 012,5	0,68	48
Ворохтянська	4 340 644,4	3 212 506,6	1,35	13/14
Галицька	5 102 218,6	4 902 783,3	1,04	25/26
Гвіздецька	1 016 445,5	828 031,2	1,23	18
Городенківська	7 911 293,8	7 349 847,1	1,08	22/23
Десятинська	2 379 723,5	3 360 936,5	0,71	45/46
Дзвиняцька	1 108 915,4	1 980 405,7	0,56	54
Долинська	26 318 544,3	15 915 343,9	1,65	7
Дубівська	2 424 915,2	1 753 485,6	1,38	12
Дубовецька	4 068 919,5	4 104 927,6	0,99	28
Єзупільська	2 176 325,8	2 021 131,7	1,08	22/23
Заболотівська	3 031 106,3	3 128 313,8	0,97	29/30/31
Загвіздянська	1 557 546,5	1 183 252,4	1,31	15
Зеленська	803 283,7	826 116,1	0,97	29/30/31
Івано-Франків.	138 412 894,3	43 602 596,7	3,17	2
Калуська	42 311 486,9	18 861 747,2	2,24	3
Коломийська	20 190 571,8	16 709 438,7	1,21	19
Коршівська	981 521,9	1 528 850,4	0,64	50/51/52
Косівська	6 808 757,8	7 021 531,4	0,97	29/30/31
Космацька	636 707,5	1 482 682,5	0,43	58
Кутська	1 533 367,4	2 783 501,3	0,55	55
Ланчинська	823 094,7	2 742 728,4	0,30	61
Лисецька	1 959 347,2	2 172 448,4	0,90	36/37/38
Матеївецька	133 810,1	1 546 737,9	0,86	40/41
Надвірнянська	12 154 962,7	6 692 611,1	1,81	5
Нижньоверб.	2 807 818,7	2 177 824,6	1,29	17
Новицька	1 580 550,6	2 272 553,3	0,69	47
Обертинська	1 681 508,4	1 872 752,9	0,90	36/37/38
Олешанська	1 489 956,2	1 788 634,1	0,83	42
Отинійська	2 308 717,5	1 708 711,9+	1,35	13/14
Пасічнянська	5 433 405,8	3 270 425,7	1,66	6
Перегінська	2 222 215,1	2 316 490,8	0,96	32/33
Переріслянська	851 322,7	2 009 407,0	0,42	59
Печеніжинська	1 456 085,4	2 868 542,8	0,51	57
Підгайчицька	768 127,4	852 691,8	0,90	36/37/38
Поляницька	6 302 990,6	4 486 572,9	1,40	11
П'ядицька	1 188 902,1	1 852 756,0	0,64	50/51/52
Рогатинська	9 062 640,3	6 343 848,2	1,43	10

1	2	3	4	5
Рожнівська	1336 570,6	1 681 386,1	0,79	43
Рожнятівська	3 525 112,0	3 293 535,3	1,07	24
Снятинська	9 541 217,2	4 634 305,5	2,05	4
Солотвинська	2 450 345,7	4 193 010,4	0,58	52
Спаська	571 048,2	1 744 674,8	0,33	60
Старобогородч.	663 143,1	1 316 425,3	0,50	56
Тисменицька	4 843 931,6	7 595 014,7	0,64	50/51/52
Тлумацька	4 383 881,0	4 273 891,1	1,02	27
Угринівська	2 654 895,5	2 039 267,5	1,30	16
Чернелицька	1 299 371,8	1 751 096,1	0,74	44
Яблунівська	1 312 772,4	1 388 960,0	0,94	34/35
Ямницька	4 141 428,4	2 557 275,5	1,62	8
Яремчанська	8 692 605,6	7 216 502,7	1,20	20

ділової активності населення забезпечували утримання органу управління.

При цьому тільки у 3-х ТГ (4,8%) $K_{\text{ЕУТГ}} > 1$ (Букачівська, Івано-Франківська, Калуська) за рахунок ПЗ_г можуть генеруватися фонди для використання в проектах подальшого місцевого економічного розвитку.

Ще 18 ТГ (29,0%) перебувають на межі самодостатності, а у 24 ТГ (38,7%) утримання ОМС відбувається практично за рахунок дотацій з бюджету, оскільки генерованих в громаді результатів і отриманих від цього місцевих податків та зборів не вистачає навіть для утримання власного керівництва.

Підтвердженням вірності запропонованого підходу і наших розрахунків може служити інформація Івано-Франківської обласної ради про те, що станом на 19.02.2021 «Дві третини громад області не можуть забезпечити власні апарати зарплатою» (Дві третини, 2021).

Тому саме такий підхід до оцінки ефективності управління дає, на нашу думку, можливість сформулювати більш обґрунтовану відповідь на майже риторичне запитання авторів навчального модуля «...чому брак грошей не є первинною проблемою громади?» (Ткачук, Дацишин, 2016).

Його автори, наголошуючи на тому, що «... кожна людина може бути рушійною силою для розвитку громади, якщо її навички/таланти/чесноти належно використовуються для добра спільноти», сформулювали «критично важливі умови», які «... стають детермінантами успіху (чи неуспіху) таких спільнот», а саме: взаємодія, об'єднання і довіра як «... ресурс розвитку соціуму» [Ткачук, Дацишин, с. 19–21].

Таким чином, тільки за умови, що ОМС створив у внутрішньому середовищі ТГ всі названі вище складові частини, він цим самим привів

у дію її додатковий ресурс – інтелектуальний, людський і соціальний капітали спільноти, що і є на даний час головною проблемою в процесах і процедурах управління як в більшості ТГ, так і в Україні загалом.

Використання ж додаткових індикаторів $N_{\text{публ}} = N/N_{\text{помс}}$ (кількість населення на 1 працівника ОМС) і $VY_1 = VY_{\Sigma}/N$ (вартість утримання ОМС для одного члена громади) може надавати додаткову інформацію для поглиблених порівняльних оцінок, висновків і рекомендацій.

Так, для прикладу, значна диференційованість за показником $N_{\text{публ}}$ у використанні для реалізації процесів і процедур управління людських ресурсів буде, на нашу думку, впливати на якість відносин в типових парах «посадовець – член громади» навіть в тих же технологіях комунікації, залучення і використання інтегрального інтелекту громади.

Отже, якщо врахувати, що усереднений вітчизняний показник кількості населення, яке припадає на одного державного службовця у 2020 році складав ≈ 172 людини (Скільки держслужбовців, 2020), то, станом на 2021 рік найближче до цього значення було навантаження, для прикладу, тільки у Переріслянській ТГ ≈ 173 жителя.

Аналіз завантаженості 1 посадовця населенням ТГ по області дає такі результати:

- 1) $N_{\text{публ aver}} = \Sigma N/62 = 225,5$ – середнє значення
- 2) $N_{\text{публ min}} = 50,4$ (Зеленська ТГ);
- 3) $N_{\text{публ max}} = 768,2$ (Калуська ТГ);
- 4) $N_{\text{публ}} > N_{\text{публ aver}}$ у 21 (33,9%) ТГ області;
- 5) $N_{\text{публ}} < N_{\text{публ aver}}$ у 41 (66,1%) ТГ області.

Слід зауважити, що у 66,1% ТГ перевищена середня завантаженість по області, а у випадку таких ТГ, як Калуська (≈ 768), Івано-Франківська (≈ 565), Косівська (≈ 402), Болехівська (≈ 386) та ін. навіть середньостатистичний для

України показник перевищується щонайменше в 3 рази.

У 21 ТГ (33,9%) цей показник був меншим, а в Угринівській і Зеленській ТГ – ≈ 69 і ≈ 50 відповідно, що взагалі в рази менше від середнього по країні значення.

Продовжуючи аналіз цих же ТГ за показником вартості утримання органу управління ВУ₁ для одного жителя приходимо до наступних висновків:

1) $VY_{1aver} = \sum VY_1 / 62 = 236,15$ грн. – середнє значення вартості утримання ОМС в області;

2) $VY_{1min} = 85,0$ грн. (Отинійська ТГ);

3) $VY_{1max} = 942,5$ грн. (Поляницька ТГ);

4) $VY_1 > VY_{1aver}$ у 23 (37,1%) ТГ області;

5) $VY_1 < nVY_{1aver}$ у 39 (62,9%) ТГ області.

При цьому, якщо порівняти витрати на утримання влади в Поляницькій ТГ ($VY_{1max} = 942,5$ грн.) з коефіцієнтом $K_{ЕУТГ} = 1.40$ з Отинійською ТГ ($VY_{1min} = 85,0$ грн., $K_{ЕУТГ} = 1.35$), то стає очевидним, що головною умовою забезпечення ефективності управління виступають не низька завантаженість працівників ОМС $N_{публ}$ і не рівень витрат на утримання органу управління ТГ ВУ₁, а здатність його лідера і кадрового наповнення створювати комфортну атмосферу для результативного і ефективного функціонування населення громади за рахунок використання інноваційних підходів до управління і лідерства в сучасних інтелектуалізованих спільнотах людей.

5. Висновки

Таким чином, якщо коефіцієнт трансформації $K_{ТТГ}$ (1) відображає фундаментальну здатність ТГ до існування в ринковому оточенні, а коефіцієнт ефективності управління $K_{ЕУТГ}$ (2) розкриває і оцінює ефективність роботи її ОМС, то в комплексі вони дозволяють оцінити та проаналізувати роботу окремих ОМС, здійснити порівняльний аналіз певної множини ОМС, визначити проблемні ТГ і ОМС, яким потрібна допомога і/або підтримка держави.

Оскільки умовою трансформації ТГ у повноцінну, самокеровану, конкурентоздатну і, як мінімум, самодостатню соціально-економічну систему, здатною не тільки до виживання, а й до сталого економічного розвитку в ринковому оточенні, є створення ОМС атмосфери сприяння об'єднанню, розвитку, нарощуванню і належного використання всіх наявних ресурсів і, в першу чергу, інтегрального інтелекту громади, стає доцільним звернутись до поглибленого дослідження потенціалу запропонованої А. Ткачуком парадигми «розумного зростання» ТГ (Ткачук, 2017) через формування ОМС

«розумної освіти», «розумної місцевої економіки», «розумної організації життєвого простору», «розумного використання ресурсів та охорони довкілля», в основі якої лежить наявність «розумних людей» як серед обраних і найнятих для роботи у владі (ОМС), так і в середовищі людських ресурсів ТГ.

Тільки тоді запропонований комплекс із індикаторів $K_{ТТГ}$, $K_{ЕУТГ}$, $N_{публ}$ і ВУ₁ оцінювання результативності ділової діяльності ТГ і ефективності управлінської діяльності ОМС зможе використовуватись як джерело додаткової інформації для оперативного виявлення в множині отриманих оцінок орієнтирів і вказівок щодо необхідності удосконалення роботи органів управління, їх лідерів, функціонерів і населення громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко Н.І., Васильченко Г.В. Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики / за ред. О.В. Слобожана. Київ : АМУ, 2019. 140 с.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
3. Петренко В., Прокопенко О. Ефективність роботи органів місцевого самоврядування сільських громад. «Аспекти самоврядування». 2006. № 5(37). С. 36–39.
4. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. Децентралізація дає можливості. 28.10.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>.
5. USAID Governance and Local Accountability (HOVERLA). Year 2 Implementation Plan. August 31, 2021. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XWMB.pdf.
6. Індекс спроможності місцевого самоврядування. Пирятинська громада. 24 червня, 2019. URL: <http://pyriatyn.org.ua/news/p3739>.
7. Третій етап вимірювання «Індексу спроможності місцевого самоврядування». Тлумацька міська рада, 01.08.2019. URL: <https://tlumacka-gromada.gov.ua/news/1564644111/>.
8. Презентація результатів самооцінки спроможності місцевого самоврядування. Лосинівська громада, 17.05.2021. URL: <https://losynivska-gromada.gov.ua/news/1621259617/>.
9. Визначено індекс спроможності місцевої влади (PMCI) Присиваської ОТГ в 2020 році. Присиваська СТГ, 15.09.2020. URL: <https://grygorivska-gromada.gov.ua/news/1600148646/>.
10. Зелінський С. Управління територіальними громадами по-новому. *Місьцеве самоврядування*. Вересень, 2020. № 9. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/september/issue-9/article-110834.html>.

11. Як і навіщо міряти ефективність місцевого самоврядування. Ukraine Crisis media center, 15.10.2020. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243510679>.
12. Оцінка ефективності місцевого самоврядування. Як і навіщо. Ukraine Crisis media center, 15.10.2020. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243510679>.
13. Мокій А.І., Павліха Н.В., Науменко Н.С., Дацко О.І. Інституціональне забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад України. *Регіональна економіка*. 2018. № 4. С. 17–27.
14. Панасюк Р.В. Публічне управління використанням спільних ресурсів територіальних громад України : дис. ... на здоб. наук. ступ. д-ра філос. (281 – Публічне управління та адміністрування). Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, 2021. 265 с.
15. Децентралізація дає можливості. Івано-Франківська область. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0342/gromadu>.
16. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або чому брак грошей не є первинною проблемою громади? Навчальний модуль. Київ : Легальний статус, 2016. 152 с.
17. Дві третини громад області не можуть забезпечити власні апарати зарплатою. Галичина. 19.02.2021. URL: <https://galychyna.if.ua/2021/02/19/dvi-tretini-gromad-oblasti-ne-mozhut-zabezpechiti-vlasni-aparati-zarplatoyu/>.
18. Скільки держслужбовців припадає на душу населення в країнах світу. Слово і діло, 13.02.2020. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2020/02/13/infografika/suspilstvo/skilky-derzhsluzhbovcziv-prypadaye-dushu-naselennya-krayinax-svitu>.
19. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. Інститут громадянського суспільства. 28.02.2017. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-72667144>.
5. USAID Governance and Local Accountability (HOVERLA). Year 2 Implementation Plan. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XWMB.pdf
6. Indeks spromozhnosti mistsevoho samovriadiuvannia [Local government capacity index]. URL : <http://pyriatyn.org.ua/news/p3739> [in Ukrainian].
7. Tretii etap vymiriuvannia «Indeksu spromozhnosti mistsevoho samovriadiuvannia» [The third stage of measuring the “Local Government Capacity Index”]. URL : <https://tlumacka-gromada.gov.ua/news/1564644111/> [in Ukrainian].
8. Prezentatsiia rezultativ samootsinky spromozhnosti mistsevoho samovriadiuvannia [Presentation of the results of self-assessment of local government capacity]. URL : <https://losynivska-gromada.gov.ua/news/1621259617/> [in Ukrainian].
9. Vyznachenno indeks spromozhnosti mistsevoi vlady (PMCI) Prysyvaskoi OTH v 2020 rotsi [The Local Government Capacity Index (PMCI) of Prysyva OTG in 2020 has been determined]. URL : <https://grygorivska-gromada.gov.ua/news/1600148646/> [in Ukrainian].
10. Zelinskyi S. Upravlinnia terytorialnymy hromadamy po-novomu [Management of territorial communities in a new way] / Mistseve samovriadiuvannia. – 2020. № 9. / URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2020/september/issue-9/article-110834.html> [in Ukrainian].
11. Yak i navishcho miriati efektyvnist mistsevoho samovriadiuvannia [How and why to measure the effectiveness of local self-government]. Ukraine Crisis media center, 15.10.2020. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243510679>
12. Otsinka efektyvnosti mistsevoho samovriadiuvannia. Yak i navishcho [Assessing the effectiveness of local self-government: how and why]. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/13102020#rec243510679> [in Ukrainian].
13. Mokii A. I., Pavlikha N. V., Naumenko N. S., Datsko O. I. Instytutsionalne zabezpechennia innovatsiinoho rozvytku terytorialnykh hromad Ukrainy [Institutional support of innovative development of territorial communities of Ukraine] / Rehionalna ekonomika. 2018, № 4. pp. 17-27. [in Ukrainian].
14. Panasiuk R. V. Publichne upravlinnia vykorystanniam spilnykh resursiv terytorialnykh hromad Ukrainy [Public management of the use of common resources of territorial communities of Ukraine] : thesis PhD ... (281 – Public management and administration). – Ivano-Frankivskiy natsionalnyi tekhnichnyi universytet nafty i hazu, Ivano-Frankivsk, 2021. – 265 s. [in Ukrainian].
15. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. Ivano-Frankivska oblast [Decentralization provides opportunities. Ivano-Frankivsk region]. URL : <https://decentralization.gov.ua/areas/0342/gromadu> [in Ukrainian].
16. Tkachuk A., Datsyshyn M. Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo chomu brak hroshei ne ye pervynnoiu problemoiu hromady?

REFERENCES

1. Boiko N. I., Vasylchenko H. V. Modeli mistsevoho ekonomichnoho rozvytku: uspishni praktyky [Models of local economic development: good practices] ; za red. O. V. Slobozhana. – K.: AMU, 2019. – 140 s. [in Ukrainian].
2. Hanushchak Yu. Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady [Reform of the territorial organization of power] ; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». – K. : TOV «Sofia-A». – 2013. – 160 s. [in Ukrainian].
3. Petrenko V., Prokopenko O. Efektyvnist roboty orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia silskykh hromad [Efficiency of local self-government bodies of rural communities] // «Aspekty samovriadiuvannia». 2006. № 5(37). P. 36-39. [in Ukrainian].
4. Otsinka efektyvnosti mistsevoho samovriadiuvannia: yak i navishcho [Assessing the effectiveness of local self-government: how and why]. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12893> [in Ukrainian].

- Navchalnyi modul [Internal and external resources for community development or why is lack of money not the primary problem of the community? Training module]. – Kyiv : Lehalnyi status, 2016. – 152 p. [in Ukrainian].
17. Dvi tretyny hromad oblasti ne mozhut zabezpechyty vlasni aparaty zarplatoiu [Two thirds of the oblast's communities cannot provide their own salaries]. Halychyna. 19.02.2021. URL: <https://galychyna.if.ua/2021/02/19/dvi-tretini-gromad-oblasti-ne-mozhut-zabezpechiti-vlasni-aparati-zarplatoyu/> [in Ukrainian].
18. Skilky derzhsluzhbovtziv prypadaie na dushu naselennia v krainakh svitu [How many civil servants per capita in the world]. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2020/02/13/infografika/suspilstvo/skilky-derzhsluzhbovcziv-prypadaye-dushu-naselennya-krayinax-svitu> [in Ukrainian].
19. Tkachuk A. Rozumne zrostannia. Nova paradyhma dlia OTH [Reasonable growth. A new paradigm for OTG]. URL : <https://www.csi.org.ua/prezentation/prezentatsiya-vid-utvorennia-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannia/> [in Ukrainian].



УДК 331.105.6:35)(076)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-7](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-7)

Капустян Віктор Васильович,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0001-6769-7680>

Kapustian Viktor Vasylivych,

Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0001-6769-7680>

ОЦІНКА ДІЄВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анотація. Здійснено оцінку дієвості інституційно-організаційного забезпечення механізмів реалізації соціального партнерства в сучасних умовах державотворення. Проаналізовано рівні, на яких реалізується соціальне партнерство в Україні: національний рівень, галузевий рівень та локальний рівень. Досліджено роль Кабінету Міністрів України, котрий виступає в соціальному партнерстві як орган, що здійснює управління об'єктами державної власності.

Наголошено на дієвості створення Національної тристоронньої соціально-економічної ради як консультативно-дорадчого органу при Президентові України з представників Кабінету Міністрів України, всеукраїнських професійних спілок та їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Окреслено її основні завдання та запропоновано удосконалити її роботу шляхом надання Національній раді можливості забезпечення оптимального співвідношення між рівнем заробітної плати і цінами на товари та послуги в країні. У доповнення до функціонування комісії із законотворчої діяльності та мінімальних державних соціальних стандартів наголошено на доцільності створення комісії з цін та ціноутворення.

Розглянуто законодавчі колізії функціонування Національної тристоронньої соціально-економічної ради, дотримання регламенту та положень його функціонування.

Передбачено результативність створення в складі Національної тристоронньої соціально-економічної ради тристоронньої антикризової комісії за участі представників влади, роботодавців і профспілок, у якій сторони мають консолідувати зусилля для вдосконалення соціально-трудових відносин, недопущення зниження рівня соціальних гарантій для працівників.

З'ясовані основні перешкоди досягнення дієвого соціального партнерства в Україні.

Мета статті. Метою статті є дослідження та аналіз дієвості інституційно-організаційного забезпечення механізмів реалізації соціального партнерства в сучасних умовах.

Методологія. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі простежується значна увага з боку представників різних наук до проблем соціальної взаємодії. Так, проблемні питання соціального партнерства розглядали Н. Грошилін, К. Гутурак, В. Давиденко, Н. Діденко, А. Колосок,

А. Колот, С. Процюк, В. Скуратівський, В. Співак, В. Цвих тощо. Наукові здобутки зазначених дослідників слугують теоретичною та методологічною базою даного дослідження.

Наукова новизна. Визначено особливості та підходи до діяльності головних інституцій соціального діалогу на національному рівні в Україні, участь в яких визначається на основі статусу «репрезентативності».

Висновки. Для підвищення ефективності діяльності профспілок та досягнення поставлених перед ними цілей у формуванні, представленні та забезпеченні прав та інтересів у трудовій діяльності коло напрямів та адресатів повинно бути звужено. Концентрація зусиль на головних напрямках регулювання соціально-трудових відносин дозволить ефективно захищати інтереси осіб найманої праці, а в результаті – підвищити результативність профспілкової діяльності.

Ключові слова: взаємодія, партнерство, партнерська взаємодія, механізми, соціальне партнерство, соціальна взаємодія, соціальний діалог, партнерські відносини, інституційно-організаційне забезпечення.

EVALUATION OF EFFICIENCY OF INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL SUPPORT OF MECHANISMS OF SOCIAL PARTNERSHIP IMPLEMENTATION IN MODERN CONDITIONS

Abstract. The evaluation of the effectiveness of institutional and organizational support of the mechanisms of realization of social partnership in the modern conditions of state formation is carried out. The levels at which social partnership is implemented in Ukraine are analyzed: national level, sectoral level and local level. The role of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which acts in the social partnership as a body that manages state property, has been studied.

Emphasis was placed on the effectiveness of the establishment of the National Tripartite Social and Economic Council as an advisory body to the President of Ukraine from representatives of the Cabinet of Ministers of Ukraine, all-Ukrainian trade unions and their associations, all-Ukrainian associations of employers' organizations. Its main tasks are outlined and it is proposed to improve its work by giving the National Council the opportunity to ensure the optimal ratio between the level of wages and prices for goods and services in the country. In addition to the functioning of the commission on legislative activity and minimum state social standards, the expediency of establishing a commission on prices and pricing is emphasized.

Legislative conflicts of functioning of the National Tripartite Socio-Economic Council, observance of regulations and provisions of its functioning are considered. The establishment of a tripartite anti-crisis commission within the National Tripartite Socio-Economic Council with the participation of government officials, employers and trade unions is envisaged. It was emphasized that this will help strengthen the national economy, increase the level of competitiveness of domestic enterprises, develop social partnership and strengthen the influence on the formation of socio-economic policy of the state.

The main obstacles to achieving effective social partnership in Ukraine have been identified: unresolved, contradictory and free interpretation by social partners of the provisions of Ukrainian legislation in the field of social partnership; non-compliance by the parties and bodies of social partnership with the legislation, due to the lack of mechanisms to control its observance and responsibility for the decisions of social partnership participants both within each party and in the implementation of social partnership on a tripartite basis; unilateral state regulation of social partnership at the national level; monopolization of the right to represent the interests of workers and employers by individual entities within the parties to the social partnership.

The purpose of the article. The aim of the article is to study and analyze the effectiveness of institutional and organizational support mechanisms for implementing social partnership in modern conditions.

Methodology. In the domestic and foreign scientific literature there is a significant attention of representatives of various sciences to the problems of social interaction. Thus, the problematic issues of social partnership were considered by N. Groshilin, K. Guturyak, V. Davydenko, N. Didenko, A. Kolosok, A. Kolot, S. Protsyuk, V. Skuratovsky, V. Spivak, V. Tsvykh and others. The scientific achievements of these researchers serve as a theoretical and methodological basis for this study.

Scientific novelty. The peculiarities and approaches to the activity of the main institutions of social dialogue at the national level in Ukraine are determined, the participation in which is determined on the basis of the status of representativeness.

Conclusions. In order to increase the efficiency of trade unions and achieve their goals in the formation, representation and protection of rights and interests in labor, the range of areas and recipients should be narrowed. Concentration of efforts on the main areas of regulation of social and labor relations will effectively protect the interests of employees, and as a result – increase the effectiveness of trade union activities.

Key words: interaction, partnership, partnership interaction, mechanisms, social partnership, social interaction, social dialogue, partnership relations, institutional and organizational support.

1. Вступ.

У процесах розбудови України як правової, соціальноорієнтованої, демократичної держави особливе місце належить налагодженню ефективного соціального діалогу як засобу досягнення балансу потреб та інтересів між основними соціоформуючими структурними компонентами суспільної організації, а саме: державою в особі органів влади, об'єднань роботодавців – повноважених представників сторони власників, профспілкових організацій – захисників трудових інтересів найманих працівників. Адже від конструктивної їх співпраці на основі досягнення компромісу у вирішенні суспільно важливих питань залежить і успішний розвиток держави, і темпи її інтеграції у європейський та світовий політико-правовий, економічний та соціокультурний простір.

2. Інституціональна основа соціального партнерства. В Україні за роки незалежності сформована розгалужена інституціональна основа соціального партнерства, що включає у себе державні органи (Міністерство соціальної політики України, галузеві міністерства), громадські організації (представницькі органи соціальних партнерів – профспілок і організацій роботодавців), органи соціального діалогу, нормативну базу (закон України «Про соціальний діалог в Україні») тощо.

В Україні соціальне партнерство реалізується на чотирьох рівнях: на національному рівні – профспілкова сторона, суб'єктами якої є об'єднання профспілок, які мають статус всеукраїнських; сторона органів виконавчої влади, суб'єктом якої є Кабінет Міністрів України; на галузевому рівні – профспілкова сторона, суб'єктами якої є всеукраїнські профспілки та «їх об'єднання, що діють у межах певного виду або кількох видів економічної діяльності; сторона роботодавців, суб'єктами якої є всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців, що діють у межах певного виду або кількох видів економічної діяльності; сторона органів виконавчої влади, суб'єктами якої є профспілки відповідного рівня та їх об'єднання, сторона роботодавців, суб'єктами якої є місцеві органи виконавчої влади (що діють

на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці); на локальному рівні – первинні профспілкові організації, а в разі їх відсутності – вільно обрані для ведення колективних переговорів представники (представник) працівників»; сторони роботодавця, суб'єктами якої є роботодавець та/або уповноважені представники роботодавця.

Щодо інших сторін соціального партнерства, то вони ще знаходяться у стадії формування та трансформації – як Об'єднання організацій роботодавців (Федерація роботодавців України, Конфедерація роботодавців України тощо), так і Спільний представницький орган профспілок (Федерація профспілок України тощо).

Кабінет Міністрів України виступає в соціальному партнерстві як орган, що здійснює управління об'єктами державної власності. Держава як суб'єкт соціального партнерства в Україні залишила за собою таку важливу функцію як створення правової бази для трудящих у сфері праці. Представниками найманих працівників виступають на національному рівні профспілкові об'єднання України.

Президент і Верховна Рада України мають можливість безпосереднього впливу на формування нормативно-законодавчого поля у сфері бюджетно-податкових відносин (Грошин, 2019). Державна податкова адміністрація та Міністерство фінансів певною мірою також беруть участь у законодавчій діяльності й забезпечують виконання прийнятих рішень, доводячи їх до територіальних громад через місцеві органи влади.

Фізичні та юридичні особи територіальної громади як учасники партнерських відносин можуть опосередковано, через реалізацію свого виборчого права, впливати на законодавство у сфері податкової та бюджетної політики (Гутуряк, 2019).

У свою чергу, вищі представницькі органи держави делегують певні повноваження місцевим органам влади, які повинні на місцях здійснювати політику соціального партнерства, формуючи доходи та видатки місцевих бюджетів (Колосок, 2009).

3. Підвищення ролі професійних спілок і організацій роботодавців та їх об'єднань

Крім того, з метою підвищення ролі професійних спілок і організацій роботодавців та їх об'єднань у формуванні економічної та соціальної політики держави, подальшого розвитку соціального партнерства як одного з головних чинників забезпечення соціальної стабільності була створена Національна тристороння соціально-економічна рада як консультативно-дорадчий орган при Президентові України з представників Кабінету Міністрів України, всеукраїнських професійних спілок та їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

Відповідно до рішення Національної ради в її структурі утворено з однаковою кількістю членів сторін 4 постійні комісії. До основних завдань НТСЕР належать: 1) вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу щодо стратегії економічного і соціального розвитку України та шляхів вирішення існуючих проблем у цій сфері; 2) підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної економічної та соціальної політики.

Цим визначено широким спектром питань економічного і соціального розвитку країни, розгляд яких належить до компетенції НТСЕР і з яких пропозиції і рекомендації надаються Президентові України, Парламенту і Уряду. Тобто тристороннім партнерам практично надається можливість залучатися до розроблення стратегій, законопроектів, подавати пропозиції щодо необхідності врегулювання проблем шляхом прийняття рішень вищими органами державної влади. Законом також визначено, що НТСЕР виконує дорадчі, консультативні та узгоджувальні функції. НТСЕР надає рекомендації і пропозиції сторін соціального діалогу щодо формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, регулювання трудових, економічних, соціальних відносин. Окрім цього передбачено надання пропозицій і рекомендацій з інших питань, які сторони вважають значущими для забезпечення конституційних прав і гарантій громадян, суспільної злагоди, соціально-економічного розвитку держави (Про місцеві державні адміністрації: Закон України, 2021).

На наш погляд, одним з основних завдань Національної ради має стати забезпечення оптимального співвідношення між рівнем заробітної плати і цінами на товари та послуги в країні.

І тому в доповнення до комісії із законотворчої діяльності та мінімальних державних соціальних стандартів доцільно створити комісію з цін та ціноутворення.

Усі рішення підвищення цін і збільшення заробітної плати мають прийматися Національною радою за поданням комісії із законотворчої діяльності та мінімальних державних соціальних стандартів і запропонованої нами комісії із цін та ціноутворення. У разі неможливості досягти домовленості щодо розміру заробітних плат та рівня цін у межах Національної ради «соціальні партнери» можуть вийти із рекомендаціями про введення на певний вид товарів чи послуг механізму державного регулювання, передбаченого законом про ціни, або підвищення рівня соціальних стандартів. Тобто державне регулювання цін, законодавче запровадження соціальних стандартів і регулювання в системі «соціального партнерства» – процеси взаємопов'язані, що мають комплексно доповнювати один одного (Процюк, 2021).

В контексті розгляду даного питання варто розглянути законодавчі колізії функціонування Національної тристоронньої соціально-економічної ради, дотримання регламенту та положень його функціонування. Отже, законодавство України визначає, що НТСЕР утворюється Президентом України для ведення соціального діалогу. Однак, дане положення щодо порядку створення НТСЕР не відповідає нормам ст. 85, 92 і 106 Конституції України, якими визначені повноваження Верховної Ради України та Президента України.

До участі в діяльності НТСЕР долучаються профспілки та організації роботодавців, які отримали репрезентативність. В результаті цього не узгодженим залишається питання строків повноважень членів НТСЕР. Закон визначає строк повноважень членів НТСЕР 6 років. В той же час організації отримують свідоцтво про відповідність критеріям репрезентативності, термін дії якого становить лише 5 років. Значна кількість питань стосується визначення персонального складу учасників НТСЕР від кожної із сторін соціального діалогу. Персональний склад учасників визначається кожною із сторін самостійно. Як показує практика, через наявність бюрократичного апарату та складності процедури наявні випадки коли репрезентативні організації тривалий час не включаються до складу НТСЕР.

Наступною проблемою є питання достатності повноважень НТСЕР відповідно до покладених на неї завдань. Відповідно до положень частини

другої статті 12 Закону, «НТСЕР надає рекомендації і пропозиції сторонам соціального діалогу щодо формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, регулювання трудових, економічних, соціальних відносин». Однак на практиці ці норми не завжди діють, оскільки акти законодавства, які унормовують діяльність державних органів, не містять положень щодо обов'язку погоджувати чи подавати на експертизу НТСЕР проекти рішень, прийняття яких належить до їх компетенції. Для застосування цієї норми необхідно передбачити у процедурі підготовки проектів законодавчих та нормативно-правих актів залучення НТСЕР.

Натомість Регламентом КМУ передбачено, що під час підготовки проекту акту КМУ з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, проект акту в обов'язковому порядку надсилається уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок та їх об'єднань й уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Законодавець не передбачає «зворотного зв'язку», тобто розгляд обов'язковий, але надання обґрунтованої відповіді щодо врахування чи не врахування рекомендацій Нацради не передбачена.

До того ж, хоча центральні органи виконавчої влади, відповідно до ЗУСД, є стороною соціального діалогу на галузевому рівні, закон про ЦОВВ не містить жодної норми стосовно їх участі.

На жаль, у сучасних умовах багато роботодавців користуються економічною кризою в країні як причиною невиконання своїх соціальних зобов'язань перед найманими робітниками. Тому, на нашу думку, доцільно в складі Національної тристоронньої соціально-економічної ради створити тристоронню антикризову комісію за участю представників влади, роботодавців і профспілок, у якій сторони консолідують зусилля для вдосконалення соціально-трудових відносин, недопущення зниження рівня соціальних гарантій для працівників. Це буде сприяти зміцненню національної економіки, підвищенню рівня конкурентоздатності вітчизняних підприємств, розвитку соціального партнерства й посиленню впливу на формування соціально-економічної політики держави.

Доцільно також, на нашу думку, створити при Національній тристоронній соціально-економічній раді постійно діючий комітет з розгляду питань адаптації та запобігання можливим

негативним соціально-економічним наслідкам вступу України в СОТ.

В адміністративних областях України створенні регіональні тристоронні соціально-економічні ради (ТТСЕР), що утворюються з представників обласних державних адміністрацій, федерацій профспілок області, обласних об'єднань організацій роботодавців.

Функції та права територіальної тристоронньої соціально-економічної ради визначені статтею 18 ЗУСД: Територіальна рада здійснює дорадчі, консультативні та узгоджувальні функції шляхом вироблення пропозицій і рекомендацій з урахуванням інтересів сторін соціального діалогу щодо: проектів територіальних програм економічного та соціального розвитку; формування місцевого бюджету на відповідний рік; нормативно-правових актів, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та стосуються регулювання економічних і соціально-трудових відносин суб'єктів соціального діалогу відповідної адміністративно-територіальної одиниці; оплати праці, забезпечення гідних умов праці на підприємствах, в установах і організаціях, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; створення сприятливого середовища для ефективної діяльності підприємств, професійних спілок та організацій роботодавців, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; інших питань, що належать до компетенції ТТСЕР, які сторони вважають значущими.

Арбітражна функція держави при вирішенні суперечок між працею та капіталом здійснюється, насамперед, через Національну службу посередництва і примирення в якості постійно діючого державного органу для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів). Вона є постійно діючим державним органом, що створений відповідно до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) та Указу Президента України», «Про утворення Національної служби посередництва і примирення», які визначають її основні завдання і функції, з урахуванням рекомендацій Міжнародної організації праці.

Так, Національна служба посередництва та примирення покликана вирішувати колективні трудові спори і запобігати їх появі. Проте окремі показники, зокрема відсоток вирішення спорів, свідчать про недостатню ефективність її діяльності. Окрім того, вона наділена повноваженням здійснювати перевірку відповідності репрезен-

тативності суб'єктів сторін соціального діалогу.

Спільний представницький орган роботодавців – це вищий представницький орган всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні. Основне завдання – представляти консолідовану думку українського бізнесу під час реалізації державної політики у соціально-трудовій та економічній сферах.

На відміну від Спільного представницького органу об'єднань профспілок, повноваження та сфера компетенції спільного представницького органу роботодавців є ширшими та чітко прописаними в Законі України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності». Закон також регулює питання взаємодії організацій роботодавців, їх об'єднань та організацій підприємців, надаючи можливість ширшого представлення інтересів у соціальному діалозі та підписання додаткових угод для налагодження співпраці.

Серед основних перешкод досягнення дієвого соціального партнерства в Україні, варто назвати: неврегульованість, суперечливість та вільне трактування соціальними партнерами положень законодавства України в сфері соціального партнерства; недотримання сторонами та органами соціального партнерства законодавства, що зумовлене відсутністю механізмів контролю за його дотриманням та відповідальністю за прийняті рішення учасників соціального партнерства як всередині кожної із сторін, так і в рамках здійснення соціального партнерства на тристоронній основі; одностороннє державне регулювання соціального партнерства на національному рівні, що зумовлене зведенням дій сторони профспілок та сторони роботодавців до «погоджувальної» політики стосовно пропозицій органів влади; монополізація права на представництво інтересів працівників та роботодавців окремими суб'єктами всередині сторін соціального партнерства (профспілковою стороною та стороною роботодавців).

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» врегульовано участь місцевих державних адміністрацій в соціальному партнерстві. Так, статтею 37 Закону («Відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян») визначено, що «місцеві державні адміністрації є «стороною соціального діалогу на територіальному рівні, сприяють розвитку соціального діалогу, відповідно до Закону проводять консультації з іншими сторонами соціального діалогу».

Відтак законом не передбачено участь МДА в узгоджувальних процедурах, колективних

переговорах та органах соціального діалогу – ТТСЕР. Водночас, частиною другою цієї статті визначено, що вносити пропозиції на розгляд МДА можуть профспілки та організації роботодавців з питань, що стосуються їх діяльності та мають право брати участь у розгляді внесених пропозицій.

В контексті цього варто зазначити, що наразі спостерігається брак організаційних структур профспілок і організацій роботодавців на територіальному рівні, особливо на рівні районів. Особливо гостро ця проблема постала у зв'язку із процесами децентралізації та розбудови територіальних громад. Існує обмежена інституційна спроможність секретаріатів соціально-економічних рад, що не дає можливості цим органам підготувати якісні рекомендації та здійснювати сталий вплив на процеси прийняття рішень. Кількість міських та районних тристоронніх рад, створення яких напряму не передбачено Законом України «Про соціальний діалог в Україні», але відбувається в рамках взаємодії органів влади та громадянського суспільства на місцевому рівні коливається в діапазоні від повної відсутності до майже повного охоплення всіх районів області.

Тристоронні та двосторонні ради на всіх рівнях діють автономно одна від одної. Відсутня координація діяльності існуючих рад як по вертикалі так і по горизонталі. Крім того, на територіальному рівні тристоронні ради від сторони профспілок представляють в основному бюджетні організації (освіта, медицина, культура, держслужбовці), а роботодавців – промисловість.

До того ж, на нашу думку, для налагодження соціального партнерства обов'язково мають бути позасудові юрисдикційні органи з вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів і конфліктів. Сам факт існування таких органів буде певною мірою стримуючим чинником у прагненні ігнорувати трудові права іншої сторони. Якщо позасудові способи розгляду трудових розбіжностей не дають з будь-яких причин позитивного результату, то обов'язково останньою інстанцією для трудових спорів, як індивідуальних, так і колективних, повинен бути суд, який має владу хоча б формально примирити сторони для виконання законності і правопорядку.

З метою посилення впливу соціального партнерства на розвиток малого бізнесу в Україні доцільним є розвиток державою інституцій соціального партнерства. Це потребує: створення в Україні центру для вивчення

проблем промислової демократії та соціалізації трудових відносин з метою визначення шляхів формування та вдосконалення механізму соціального партнерства, у тому числі малого бізнесу; узагальнення та аналізу позитивної та ефективної практики соціального партнерства за кордоном; забезпечення свободи створення та діяльності незалежних профспілок усіх рівнів як основних захисників інтересів найманих працівників у соціальному партнерстві з метою створення справді вільного функціонування цих спілок; закріплення законодавства про створення малих і середніх підприємств виробничих консультативних комітетів від представників працівників і роботодавців з метою підвищення впливу працівників на управління та розвиток малих підприємств; стимулювання законодавчої соціальної орієнтації малого бізнесу; законодавства щодо відповідальності учасників соціального партнерства за невиконання законів, а також угод і договорів; впровадження таких форм управління людськими ресурсами, які сприяють підвищенню особистого внеску кожного працівника у виконання завдань підприємства з метою підвищення особистої зацікавленості кожного виконавця в результатах його роботи; розширення доступу малих підприємств до реалізації державних проектів, програм та розвитку державних об'єктів з метою взаємного узгодження інтересів держави та малого бізнесу як соціальних партнерів; створення в рамках органів місцевого самоврядування та вищого республіканського виборчого органу робочих груп, які забезпечують цілеспрямоване лобіювання інтересів малого бізнесу в цих органах; проведення глибокої оцінки впливу будь-яких змін у законодавстві на діяльність малих підприємств та врахування цієї обставини при прийнятті рішень про внесення змін; формування мотиваційних механізмів для залучення підприємців до поліпшення умов праці працівників та захисту навколишнього середовища.

За останні роки у країні, в основному, сформовано політико-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері соціально-трудових відносин. Визначено їх компетенції, механізми та напрями діяльності, створено законодавчу базу функціонування профспілок та організацій роботодавців. Однак усе це не видається достатнім, особливо в контексті комплексного розвитку країни. Тому актуальним є створення профспілками, громадами насамперед та об'єднаннями роботодавців додаткових механізмів, норм і правил, які б дозволяли забезпечувати

необхідну компетенцію своїх представників у системі органів соціального партнерства.

Найважливішим завданням діяльності профспілок повинна стати реалізація переходу від взаємодії «профспілок на локальному та територіальному рівнях до національного рівня, який найбільшою мірою відповідає завданням захисту трудових, соціально-економічних прав і інтересів найманих працівників.

Для підвищення ефективності діяльності профспілок та досягнення поставлених перед ними цілей у формуванні, представленні та забезпеченні прав та інтересів у трудовій діяльності коло напрямів та адресатів повинно бути звужено. Концентрація зусиль на головних напрямках регулювання соціально-трудових відносин дозволить ефективно захищати інтереси осіб найманої праці, а в результаті – підвищити результативність профспілкової діяльності.

4. Висновки. Таким чином, головними інституціями соціального діалогу на національному рівні в Україні, участь в яких визначається на основі статусу «репрезентативності» та діяльність яких визначає його основні засади і принципи реалізації, виступають: спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні; спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні; Національна тристороння соціально-економічна рада. Національна служба посередництва і примирення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Грошилін Г. Нові функції і роль держави в регулюванні соціально-трудових відносин в Україні. *Україна: аспекти праці. Науково-економічний та суспільно-політичний журнал*. Київ, 2019. С. 33–39.
2. Гутуряк К.О. Сучасний стан соціального партнерства в Україні. *Ефективна економіка*. 2019. № 5. С. 21–24.
3. Колосок А.М. Інституційне забезпечення соціального партнерства. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 10. С. 74–79.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 27 травня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 20.12.2021 р.).
5. Проблеми та перспективи модернізації соціального діалогу та публічних комунікацій задля успішних реформ. URL: <https://robotodavets.org.ua/2019/02/28/problemu-ta-perspektivy-modernizatsiyi-sotsialnogo-dialogu-ta-publichnyh-komunikatsij-zadlya-uspishnyh-reform.html> (дата звернення: 20.12.2021 р.).
6. Процюк С. Соціальне партнерство як механізм соціального захисту зайнятого населення.

URL: <https://docplayer.net/51119972-Socialne-partnerstvo-yak-mehanizm-socialnogo-zahistu-zaynyatogo-naselennya.html> (дата звернення: 20.12.2021 р.).

REFERENCES

1. Groshilin G. (2019), *Novi funktsii i rol' derzhavy v rehulyuvanni sotsial'no-trudovykh vidnosyn v Ukraïni* (New functions and role of the state in the regulation of social and labor relations in Ukraine), *Ukraïna: aspekty pratsi. Naukovo-ekonomichnyy' ta suspil'no-politychnyy' zhurnal*, pp. 33–39 [in Ukrainian].
2. Guturyak K. (2019) *Suchasnyy' stan sotsial'noho partnerstva v Ukraïni* (The current state of social partnership in Ukraine). *Efektivna ekonomika*, 5, pp. 21–24 [in Ukrainian].
3. Kolosok A. (2009) *Instytutysyne zabezpechennya sotsial'noho partnerstva* (Institutional support of social partnership), *Aktual'ni problemy ekonomiky*, 10, pp. 74–79 [in Ukrainian].
4. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrainy № 586-XIV vid 27 travnya 2021 r. (On local state administrations: Law of Ukraine № 586-XIV of May 27, 2021), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (Accessed 20 December 2021) [in Ukrainian].
5. Problemy ta perspektyvy modernizatsiyi sotsial'noho dialohu ta publichnykh komunikatsiy zadlya uspishnykh reform (Problems and prospects of modernization of social dialogue and public communications for successful reforms) (Online), available at: <https://robotodavets.org.ua/2019/02/28/problemy-ta-perspektyvy-modernizatsiyi-sotsialnogo-dialogu-ta-publichnykh-komunikatsij-zadlya-uspishnykh-reform.html> (Accessed 20 December 2021) [in Ukrainian].
6. Protsiuk S. *Sotsial'ne partnerstvo yak mekhanizm sotsial'noho zakhystu zaynyatoho naselennya* (Social partnership as a mechanism of social protection of the employed population) (Online), available at: <https://docplayer.net/51119972-Socialne-partnerstvo-yak-mehanizm-socialnogo-zahistu-zaynyatogo-naselennya.html> (Accessed 20 December 2021) [in Ukrainian].



УДК 352.075.2:332.1.364.2

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-8](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-8)

Ковтуненко Олександра Володимирівна, аспірантка кафедри регіональної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, e-mail: sandrinaseimos@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9334-5937>.

Kovtunencko Oleksandra Volodymyrivna, Postgraduate Student at the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 03057, Kyiv, Anton Tsedik str., 20, e-mail: sandrinaseimos@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9334-5937>

АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В М. ЧЕРКАСИ ДЛЯ МАЛОМОБІЛЬНИХ ГРУП НАСЕЛЕННЯ

Анотація. Обрана тема статті є актуальною на даний час. Кожна територіальна громада має бути доступною для кожної категорії населення. Нами систематизовано матеріал за останні роки для формування цілісної картини обраної проблематики. **Мета роботи.** Проаналізувати сучасний стан і тенденції розвитку доступної інфраструктури для маломобільних груп населення м. Черкаси. **Методологія.** Для досягнення поставленої мети було застосовано комплекс методів наукового дослідження. За допомогою проблемно-пошукового методу визначено проблему запропоновано шляхи її розв'язання, статистичних методів – проаналізовано проблеми щодо доступної інфраструктури для маломобільних груп населення в м. Черкаси. Метод дедукції дав змогу розширити понятійно-категорійний апарат і уточнити зміст поняття «маломобільні групи населення». Також застосовано системний підхід, який дозволив розглянути сучасну проблематику доступної інфраструктури для маломобільних груп населення. Нормативно-правовою та емпіричною базою дослідження є Конституція та закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державно будівельні норми України (ДБН), нормативно-правові документи, місцеві програми та рішення Черкаської міської ради, інтернет-джерела тощо. **Наукова новизна.** Запропоновано зміни, які необхідні для покращення забезпеченості доступності інфраструктури для маломобільних груп населення в м. Черкаси. Проведено моніторинг по доступності будівель і приміщень з урахуванням потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. **Висновки.** Проаналізовано сучасний стан і тенденції розвитку доступної інфраструктури для маломобільних груп населення м. Черкаси. Запропоновано зміни, які необхідні для покращення забезпеченості доступності інфраструктури для маломобільних груп населення м. Черкаси.

Ключові слова: публічне управління, доступність, інфраструктура, маломобільні групи населення, універсальність, інклюзія, безбар'єрність.

ANALYSIS OF PROVIDING AVAILABLE INFRASTRUCTURE IN CHERKASY FOR LOW MOBILE POPULATION GROUPS

Abstract. The chosen topic of the article is relevant at the moment. Each territorial community must be accessible to each category of the population. We have systematized the material in recent years to form a holistic picture of the selected issues. **The purpose of the research.** To analyze the current state and trends in the development of accessible infrastructure for low-mobility groups in Cherkasy. **Methodology.** To achieve this goal, a set of research methods was used. Using the problem-search method, the problem is identified, ways to solve it are proposed, statistical methods are analyzed – the problems of available infrastructure for low-mobility groups in Cherkasy are analyzed. The method of deduction made it possible to expand the conceptual and categorical apparatus and clarify the meaning of the concept of “low mobility groups”. A systematic approach was also applied, which allowed to consider the current issue of available infrastructure for less mobile groups. The normative-legal and empirical base of the research is the Constitution and laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, normative-legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, State Building Norms of Ukraine (DBN), normative-legal documents, local programs and decisions of Cherkasy City Council, internet sources, etc. **Scientific novelty.** The changes that are necessary to improve the availability of infrastructure for low-mobility groups in Cherkasy are proposed. Monitoring of accessibility of buildings and premises was carried out taking into account the needs of persons with disabilities and other low-mobility groups. **Conclusions.** The current state and trends in the development of accessible infrastructure for low-mobility groups in Cherkasy are analyzed. The changes that are necessary to improve the availability of infrastructure for low-mobility groups in Cherkasy are proposed.

Key words: public administration, accessibility, infrastructure, low mobility groups, universality, inclusion, barrier-free.

1. Вступ

Сьогодні проблема публічного управління на місцевому рівні, головним чином, полягає у відсутності доступної інфраструктури для маломобільних груп населення, що порушує конституційні права маломобільних груп населення, перешкоджає їх вільному пересуванню, не дає змогу відчувати себе повноцінною людиною, що негативно позначається на якості їх життя та знижує їх соціальну активність. Забезпечення доступної інфраструктури підвищує шанси таких людей на самореалізацію, зокрема, працевлаштуватися, здобути освіту, користуватися будь-якими послугами, брати участь в різних соціально-культурних заходах, і просто вести діяльний спосіб життя, а не відчувати себе тягарем.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан і тенденції розвитку доступної інфраструктури для маломобільних груп населення м. Черкаси.

2. Зміст поняття «маломобільні груп населення»

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» і Державних будівельних нормах України «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення» ДБНВ.2.2-40:2018 акцентовано увагу на посиленні захисту осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення при здійсненні

містобудівної діяльності. Маломобільні групи населення – це не лише люди з інвалідністю (ДБНВ 2.2. -40:2018). У п. 16 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначено, що це особи, які відчують труднощі при самостійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або при орієнтуванні у просторі, зокрема особи з інвалідністю, особи з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, громадяни похилого віку, особи з дитячими візками (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності, 2011). Таким чином, під дану категорію підпадає доволі велика частка населення. За даними з різних джерел вона складає від 30 до 50% всього населення. У Черкасах обліковується 32086 осіб з інвалідністю. На обліку у департаменті соціальної політики Черкаської міської ради в Єдиному державному реєстрі осіб, які мають право на пільги, перебувають 270 дітей-інвалідів, 1751 інвалідів 1 групи, 7844 інвалідів 2 групи, 6574 інвалідів 3 групи, в тому числі 1742 інваліда війни (Доступність життєвого простору для осіб з інвалідністю, 2017). На сьогодні налічується 67562 людей похилого віку (Міжнародний День ветеранів та людей похилого віку, 2013).

Нами було розроблено модель забезпечення доступної інфраструктури для маломобільних людей (рисунок1).



Рис. 1. Модель забезпечення доступної інфраструктури для маломобільних людей

3. Нормативно-правове забезпечення розвитку доступної інфраструктури для маломобільних груп населення на місцевому рівні

Відносно нормативно-правового забезпечення, то є загальнодержавні документи – це Конституція та закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державно будівельні норми України (ДБН). Також є і місцеві програми та рішення Черкаської міської ради, що складаються з громадських організацій, благодійних фондів, громадських об'єднань та інших недержавних структур, які займаються формуванням безбар'єрного середовища для маломобільних груп населення.

1. План заходів на 2021–2022 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року в Черкаській області. Керівники профільних департаментів та управлінь пропонували власні напрацювання, які сприятимуть реалізації державної політики в області щодо досягнення всіх видів безбар'єрності (Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні, 2021).

2. Стратегія розвитку Черкаської області на період 2021–2023 роки. План реалізації Стратегії розвитку Черкаської області на період 2021–2023 роки є документом середньостро-

кового планування, який побудовано з метою впровадження I трирічного етапу реалізації Стратегії (Стратегія розвитку Черкаської області 2021–2027, 2021).

3. Волонтерський проєкт «Нема самотніх» в Черкасах. Поштовхом для його створення стали повідомлення літніх людей про те, що через зупинку транспорту соцпрацівники не зможуть приносити їм продукти і ліки (Волонтерський проєкт «Нема самотніх» діє в Черкасах, 2020).

4. Громадська організація «Черкаське обласне громадське об'єднання «ЖИТТЯ БЕЗ БАР'ЄРІВ». Об'єднання осіб з інвалідністю, осіб зі сталим порушенням здоров'я, людей похилого віку та інших незахищених верств населення та проведення моніторингу з доступності (Громадська організація «Черкаське обласне громадське об'єднання «ЖИТТЯ БЕЗ БАР'ЄРІВ»).

5. Міський центр комплексної реабілітації осіб з інвалідністю «Жага життя». Утворено в Черкасах на численні звернення батьків, аби забезпечити соціалізацію дітей та молоді з інвалідністю від 3-х до 35 років. Сюди приймають дітей зі складними діагнозами, які можуть перебувати в колективі, мають потребу навчання, розвитку та денного догляду. Нині тут 260 вихованців (Міський центр комплексної реабілітації осіб з інвалідністю «Жага життя»).

4. Аналіз місцевих проєктів, спрямованих на забезпечення доступної інфраструктури для маломобільних груп населення в м. Черкаси

Громадською організацією «Доступно.UA» 26.11.2021 р. в межах проєкту «Тостер» було представлено Рейтинг доступності 19 міст України, в якому місто Черкаси зайняло 5 місце. Серед категорій, за якими оцінювали місто, були ЦНАПи, будівлі міських рад, центральні лікарні, тротуари, перехрестя, переходи, громадський транспорт, заклади харчування (з вбиральною), аптеки, супермаркети, продуктові магазини, ТЦ та велодоріжки. («Доступно.UA», 2021).

Зазначимо, що в м. Черкаси з питанням доступності інфраструктури для маломобільних груп населення не все так погано, однак є чимало зауважень до підходів у вирішенні наявних проблем, зокрема відсутність безперешкодного доступу маломобільних груп населення до тих чи інших установ. Приміром, потрапити до медичного закладу для незрячої людини в місті досі є проблемою, а встановлені на світлофорах звукові підказки постійно дають збої і динаміки, часто направляючи людей зовсім в іншу сторону. В першу чергу, це пов'язано з недотриманням вимог державних будівельних норм при облаштуванні споруд і пристосувань для забезпечення безперешкодного доступу маломобільних груп населення. Відносно пандусів, на жаль, не всі забудовники, дотримуються держаних будівельних норм, багато пандусів не відповідають вимогам, ні людина на інвалідному візку, ні особа з коляскою не зможе скористатися пандусом, і це не тільки за кута нахилу, а і за покриття, наприклад після дощу, або взимку, покриття стає слизьким. Асфальтне покриття в деяких районах міста потребує заміни. Говорячи про транспортну інфраструктуру в місті існує «Інвтаксі», то автомобілів не вистачає на всіх, щоб доїхати до потрібного місця, потрібно ставати в чергу, а це може тривати декілька днів. Не весь громадський транспорт оголошує зупинки, що ускладнює людині з вадами зору прибути до потрібного місця, також транспорт прибуває із запізненням, що призводить до переповнених автобусів. Один із головних бар'єрів це недофінансованість.

Проте органи публічної влади приділяють увагу створенню безбар'єрних просторів. У 2022 році Черкаська область серед перших доєдналася до ініціативи першої леді України О. Зеленської про розвиток безбар'єрної архітектури в Україні. У трьох великих містах області: Черкасах, Смілі, Золотоноші впроваджено пілотний проєкт «Дитинство без обме-

жень», у межах якого створено безбар'єрні дитячі майданчики. Затверджено План заходів на 2021–2022 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року в Черкаській області. Протягом 2021 року було відкрито 122 інклюзивні класи та групи у 25 закладах дошкільної та загальної середньої освіти (Життя без перепон, 2021).

Нами було проведено моніторинг визначення доступності будівель і приміщень з урахуванням потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, таких об'єктів:

1. Черкаська гімназія № 31. На 2022 р. приміщення закладу є частково доступним. Нами було внесено рекомендації для покращення даної ситуації.

2. КЗ «Регіональний центр з фізичної культури і спорту з інвалідністю «Інваспорт» Черкаської обласної ради». На 2022 р. приміщення закладу є доступним. Всі вимоги дотримані. Заклад повністю доступний для різної категорії населення.

3. КЗ «Обласний дитячий санаторій «Пролісок» Черкаської обласної ради». На 2022 р. приміщення закладу є недоступним. Нами було внесено рекомендації для покращення даної ситуації.

У 2020 році нами було розроблено проєкт «Створення дитячих майданчиків для дітей з обмеженими можливостями», який взяв участь у цільовій програмі «Громадський бюджет міста Черкаси» та став переможцем у категорії «Малі громадські проєкти». Його реалізація передбачається у 2021–2022 роках, відповідно до заходів зазначеної програми (Громадський бюджет міста Черкаси, 2020).

Мета проєкту – створення безбар'єрного середовища для дітей з особливими потребами, створення гідної інфраструктури для гри та відпочинку для всіх без винятку. Наше завдання має полягати в тому, щоб ні в якому разі не розділяти дітей на групи, а навпаки – об'єднати малят для спільної гри. Діти з обмеженими можливостями повинні відчувати себе на рівні зі всіма, не відчувати дискримінацію.

Головна проблема полягає у відсутності в м. Черкаси, дитячого майданчика для дітей з обмеженими можливостями. Дитячі ігрові майданчики в універсальному дизайні повинні знаходитися в кожному парку.

5. Заходи для вирішення визначених проблем

Для отримання інформації щодо доступної інфраструктури для маломобільних груп

населення в м. Черкаси варто застосовувати соціологічні опитування, анкетування та інші інструменти, які дозволяють оцінити рівень задоволеності користувачів. Це дозволяє дослідникам і практикам отримати змістовні емпіричні данні та розробити й прийняти відповідні управлінські рішення для вирішення проблем і покращення наявної ситуації. Органи публічної влади мають розробляти якісні програми з вирішення цього питання. Проте важливо, щоб такі програми були пріоритетними та фінансувались у повному обсязі.

6. Висновки

Отже, нами було проаналізовано сучасний стан і тенденції розвитку доступної інфраструктури для маломобільних груп населення в м. Черкаси. Проведено моніторинг по доступності будівель і приміщень з урахуванням потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. Запропоновано зміни, які необхідні для покращення забезпеченості доступності інфраструктури для маломобільних груп населення м. Черкаси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Волонтерський проєкт «Нема самотніх» діє в Черкасах. *Суспільне | Новини*. URL: <https://suspilne.media/206686-na-cerkasini-za-dobu-viavili-823-novih-vipadki-koronavirusu/> (дата звернення: 14.02.2022).
2. Громадська організація «Черкаське обласне громадське об'єднання «ЖИТТЯ БЕЗ БАР'ЄРІВ». *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/lifewithoutbarriersche/> (дата звернення: 14.02.2022).
3. Громадський бюджет 2020 рік. *Черкаси Офіційний портал міської ради, міського голови, виконавчого комітету*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/files.php?s=34&s1=468&s2=703> (дата звернення: 14.02.2022).
4. ДБН В.2.2-40:2018 Інклюзивність будівель і споруд. *Последние новости, нормативы и публикации – ДБНУ – Государные строительные нормы Украины – нормы: ДБН, ДСТУ, СНИП, ГОСТ, СН, ВБН*. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832 (дата звернення: 12.02.2022).
5. Доступність життєвого простору для осіб з інвалідністю. *Черкаси Офіційний портал міської ради, міського голови, виконавчого комітету*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/newsread.php?view=13923&s=1&s1=17#:~:text=У%20Черкасах%20обліковується%2032086%20осіб%20з%20інвалідністю> (дата звернення: 14.02.2022).
6. Життя без перепон: як Черкащина стає безбар'єрною – *Черкаська обласна державна адміністрація. Черкаська обласна державна адміністрація*. URL: <https://ck-oda.gov.ua/bezbaryernist/zhittya-bez-perepon-yak-cherkashhina-staye-bezbaryernoju/> (дата звернення: 12.02.2022).
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI: станом на 1 січ. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 12.02.2022).
8. Стратегія безбар'єрності в Україні: Мінцифри презентувало ключові завдання – *Черкаська обласна державна адміністрація. Черкаська обласна державна адміністрація*. URL: <https://ck-oda.gov.ua/novyny-cherkaskoyi-oblasti/strategiya-bezbaryernosti-v-ukrayini-mincifri-prezentuvaloklyuchovi-zavdannya/> (дата звернення: 14.02.2022).
9. *Стратегія розвитку Черкаської області 2021-2027 | Сайт про стратегію розвитку Черкаської області*. URL: <https://strategy2027-ck.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/PLAN-REALIZATSIYI-STRATEGIYI-2021-2023-NOVA-REDAKTSIYA.pdf> (дата звернення: 14.02.2022).
10. *Центр комплексної реабілітації для осіб з інвалідністю «ЖАГА Життя»*. *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/Центр-комплексної-реабілітації-для-осіб-з-інвалідністю-ЖАГА-Життя-107084177683322/> (дата звернення: 14.02.2022).
11. Черкаси опинилися на 5 місці у рейтингу доступності міст України – *Видання Вичерпно*. URL: <https://vycherpno.ck.ua/cherkasi-opinilisya-na-5-misczi-u-rejtingu-dostupnosti-mist-ukrayini/> (дата звернення: 12.02.2022).
12. 1 жовтня – Міжнародний День ветеранів та людей похилого віку. *Черкаси Офіційний портал міської ради, міського голови, виконавчого комітету*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/newsread.php?view=6025&s=1&s1=17> (дата звернення: 14.02.2022).

REFERENCES

1. The volunteer project «No Lonely» operates in Cherkasy. *Public | News*. URL: <https://suspilne.media/206686-na-cerkasini-za-dobu-viavili-823-novih-vipadki-koronavirusu/> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
2. Public organization «Cherkasy Regional Public Association» LIFE WITHOUT BARRIERS «Facebook» URL: <https://www.facebook.com/lifewithoutbarriersche/> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
3. Public budget 2020. *Cherkasy Official portal of the city council, mayor, executive committee*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/files.php?s=34&s1=468&s2=703> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
4. DBN B.2.2-40: 2018 Inclusive buildings and structures. – DBNU – *State building norms of Ukraine – norms: DBN, DSTU, SNiP, GOST, SN, VBN*. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832 (date of access: 12.02.2022). [in Ukrainian].
5. Accessibility of living space for people with disabilities. *Cherkasy Official portal of the city council,*

- mayor, executive committee*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/newsread.php?view=13923&s=1&s1=17#:~:text=U%20Cherkasy%20oblikuvaetsya%2032086%20osob%20z%20invalidnistyu>. (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
6. Life without obstacles: how Cherkasy region becomes barrier-free – Cherkasy regional state administration. *Cherkasy Regional State Administration*. URL: <https://ck-oda.gov.ua/bezbaryernist/zhittya-bez-perepon-yak-cherkashhina-staye-bezbaryernoju/> (date of access: 12.02.2022). [in Ukrainian].
 7. On regulation of urban planning activities: *Law of Ukraine of February 17, 2011 № 3038-VI: as of January 1, 2022* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (date of access: 12.02.2022). [in Ukrainian].
 8. Barrier-free strategy in Ukraine: The Ministry of Culture presented key tasks – Cherkasy Regional State Administration. *Cherkasy Regional State Administration*. URL: <https://ck-oda.gov.ua/novyny-cherkaskoyi-oblasti/strategiya-bezbaryernosti-v-ukrayini-mincifri-prezentuvalo-klyuchovi-zavdannya/> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
 9. Development Strategy of Cherkasy Region 2021-2027 | *Website about the development strategy of Cherkasy region*. URL: <https://strategy2027-ck.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/PLAN-REALIZATSIYI-STRATEGIYI-2021-2023-NOVA-REDAKTSIYA.pdf> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
 10. Center for Comprehensive Rehabilitation for Persons with Disabilities «ZHAGA Zhyttya». *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/Center-of-complex-rehabilitation-for-persons-with-disability-ZHAGA-Life-107084177683322/> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].
 11. Cherkasy was on the 5th place in the rating of accessibility of Ukrainian cities – Exhaustive Edition. URL: <https://vycherpno.ck.ua/cherkasi-opinilisyan-na-5-misczi-u-rejtingu-dostupnosti-mist-ukrayini/> (date of access: 12.02.2022). [in Ukrainian].
 12. October 1 – International Day of Veterans and the Elderly. *Cherkasy Official portal of the city council, mayor, executive committee*. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/newsread.php?view=6025&s=1&s1=17> (date of access: 14.02.2022). [in Ukrainian].



УДК 35.08

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-9](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-9)

Коломоєць Юлія Олександрівна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту і права, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, 49600, м. Дніпро, вул. Сергія Єфремова, 25, <https://orcid.org/0000-0002-5379-5228>

Kolomoiets Yuliia Oleksandrivna,

Candidate of Law, Associate Professor at Management and Law Department, Dnipro State Agrarian and Economic University, 49600, Dnipro, Sergey Efremov str., 25, <https://orcid.org/0000-0002-5379-5228>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Анотація. *Мета роботи* є систематизація наукових підходів до проблеми забезпечення прав та свобод людини в системі публічного управління в умовах пандемії COVID-19. У статті проаналізовані основні нормативно-правові документи, спрямовані на встановлення обмежувальних заходів, пов'язаних з розповсюдженням пандемії COVID-19, які обмежують права та свободи людини. Виконавча влада, на наш погляд, має право планувати та організовувати санітарно-протиепідеміологічні, профілактичні і навіть обмежувальні заходи, але обмежувати конституційні права та свободи громадян, міняючи волю органів народного представництва, у суспільстві не має право. У виключних випадках, коли обставини вимагають негайного вирішення, це можливо лише на дуже нетривалий час, який необхідний представницькому органу для повноцінного обговорення та прийняття рішення. *Методологія:* системний аналіз, узагальнення, синтез, аналіз, моделювання. **Наукова новизна.** Вжиті державою заходи, як було зазначено, впливають на реалізацію низки прав та свобод людини. Зокрема, у житловій, трудовій сферах, у сфері соціального забезпечення та соціального захисту громадян. Крім того, зростає екзистенціальна незахищеність у поєднанні з відсутністю ефективної освіти у галузі прав людини. Потрібно зберегти і покращити якість освіти у зв'язки із переходом на дистанційне навчання. Так, під час онлайн навчання виявилися найбільш значущими ризиками, які пов'язані з дегуманізацією, розривом соціальних зв'язків. Процес цифровізації всіх сфер життя суспільства та пов'язана з ним зміна форматів освіти у закладах вищої освіти – це прогресивний, неминучий, а й суперечливий феномен. Деякі претензії щодо зниження оплати за навчання у зв'язку з цим не враховують, що навантаження на викладачів та навчальні заклади також збільшилися. Трудове законодавство України передбачає можливість дистанційної роботи. Окремо стоїть питання навантаження на працівника, іноді працівник виконує більше завдань, ніж передбачено його трудовим договором. **Висновки.** Держава та суспільство усвідомлюють небезпеку пандемії для здоров'я нації та свідомо вживають адекватних заходів щодо протидії їй. За 2019–2021 роки світова спільнота отримала певний досвід протидії COVID-19, однак не завжди цей досвід був вдалий. Так, виникли протести населення проти обов'язкової вакцинації, або обмеження права осіб пересування в межах певних територій тощо. Часто держави вдавалися до локдаунів, вимог самоізоляції, закриття виробництв, обов'язкової вакцинації, обов'язкове застосування

засобів індивідуального захисту тощо. Тому до впровадження обмежувальних заходів, пов'язаних з пандемією COVID-19, потрібно підходити виважено з урахуванням громадської думки та можливостей соціально-економічного становища країни та добробуту громадян.

Ключові слова: права та свободи громадян, обмежувальні заходи, пандемія COVID-19, цифровізація, дистанційне навчання та робота, вакцинація.

ENSURING HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE CONVENTION OF THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract. The *aim of the work* is to systematize scientific approaches to the problem of ensuring human rights and freedoms in the system of public administration in the context of the COVID-19 pandemic. The article analyzes the main legal documents aimed at establishing restrictive measures related to the spread of the COVID-19 pandemic, which restrict human rights and freedoms. In our opinion, the executive branch has the right to plan and organize sanitary and anti-epidemiological, preventive and even restrictive measures, but it has no right to restrict the constitutional rights and freedoms of citizens, bypassing the will of the representative bodies. In exceptional cases, when circumstances require an immediate solution, this is possible only for a very short time, which is necessary for the representative body to fully discuss and make a decision. Methodology: systems analysis, generalization, synthesis, analysis, modeling. **Scientific novelty.** The measures taken by the state, as noted, affect the realization of a number of human rights and freedoms. In particular, in housing, labor, social security and social protection. In addition, existential insecurity is growing, combined with a lack of effective human rights education. The quality of education in connection with the transition to distance learning needs to be maintained and improved. Thus, online learning turned out to be the most significant risks associated with dehumanization, severance of social ties. The process of digitalization of all spheres of society and the associated change in educational formats in higher education institutions is a progressive, inevitable, but also a controversial phenomenon. Some claims for lower tuition fees in this regard do not take into account that the burden on teachers and educational institutions has also increased. Labor legislation of Ukraine provides for the possibility of remote work. There is a separate issue of workload on the employee, sometimes the employee performs more tasks than provided by his employment contract. **Conclusions.** The state and society are aware of the danger of the pandemic to the health of the nation and are consciously taking adequate measures to counter it. In 2019-2021, the world community gained some experience in combating COVID-19, but this experience was not always successful. Yes, there have been public protests against compulsory vaccination, or restrictions on the right of persons to move within certain territories, and so on. States have often resorted to lockdowns, self-isolation, closures, compulsory vaccination, compulsory personal protective equipment, and so on. Therefore, the implementation of restrictive measures related to the COVID-19 pandemic must be approached in a balanced manner, taking into account public opinion and the possibilities of the socio-economic situation of the country and the well-being of citizens.

Key words: rights and freedoms of citizens, restrictive measures, COVID-19 pandemic, digitalization, distance learning and work, vaccination.

1. Вступ.

Міжнародним співтовариством встановлено, що права та свободи громадян (у тому числі політичні) є найвищою цінністю та можливість їх обмеження визнається неприпустимим, суперечить принципам демократії, ідеям побудови «здорового» громадянського суспільства.

Реалізацію прав людини прийнято відносити до важливим категоріям конституційного права, юридичної науки та практики в цілому. З настанням пандемічного режиму у всьому світі людини більше обмежують у його свободах у вигляді законів, указів та інших підзаконних актів, запровадження штрафних санкцій. Виявляється цікава тенденція: що жорсткіші заходи,

то менший рівень довіри до тих, хто їх запроваджує (Лунгу, 2020). Виникає проблема достовірного інформаційного вакууму, що породжує правовий нігілізм з боку громадян, активізується нерозуміння влади та прийнятих нею рішень через недостатньо глибокі та детально розроблені правила поведінки, що вводяться владою, в області обмеження прав і свобод людини в умовах пандемії.

І саме пандемія COVID-19 і заходи, спрямовані на її поширення, впливають на реалізацію прав та свобод людини.

Проблеми забезпечення прав і свобод людини в системі публічного управління аналізують юристи, економісти, політологи, фахівці

з державного управління. Так, О. Пушкар розглядає місце органів державного управління в процесі забезпечення реалізації громадянами конституційних прав і свобод (Пушкар, 2009). О. Костюшко аналізує засади забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина в сучасних умовах (Костюшко, 2017). О. Охотнікова та Я. Арбіч аналізують роль публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод людини та проблема необхідності його реформування в Україні, а також моделі публічного адміністрування з використанням міжнародного досвіду (Охотнікова, 2020). М. Ковалів, С. Єсімов, Р. Крамар, Р. Скриньковський розглядають перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні з позиції системного підходу. На основі методології системного аналізу розглянуто перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина України у контексті асоціації з Європейським Союзом (Ковалів, 2020). Таким чином, проблеми забезпечення прав та свобод людини аналізують з різних аспектів, разом з тим відсутні системні дослідження забезпечення прав та свобод людини в системі публічного управління в умовах пандемії COVID-19.

Мета статті – систематизація наукових підходів до проблеми забезпечення прав та свобод людини в системі публічного управління в умовах пандемії COVID-19.

2. Теоретичні засади забезпечення прав та свобод людини.

Так, коротко охарактеризуємо поняття «права людини». Права людини визначаються і як поняття, і як система принципів, що забезпечують умови можливості людського існування, норм і традицій, і як міра свободи та складова правового статусу особи тощо. Водночас права людини розуміються і як засади конституційного ладу, основа громадянського суспільства і базис сучасної цивілізації (Загоруй, 2016).

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, схваленої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна ціль державної політики національної безпеки (Про рішення РНБО, 2020).

Згідно зі статтею 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» в ст. 3 охорона здоров'я – система заходів, спря-

мованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. Водночас здоров'я – стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад (Основи законодавства України про охорону здоров'я, 1993).

Забезпечення здоров'я населення як національного інтересу держави здійснюється шляхом реалізації відповідних стратегічних національних пріоритетів держави у сфері охорони здоров'я, до яких експерти ВООЗ зараховують: (1) оборонну стратегію держави; (2) державну та суспільну безпеку; (3) показники економічного розвитку; (4) підвищення якості життя громадян; (5) розвиток охорони здоров'я, який ґрунтується на інтегрований взаємодії науки, технологій, освіти й культури; (6) стратегічну стабільність і стратегічне партнерство держави, які сукупно забезпечують її національну безпеку (Кланца, 2019).

Таким чином, людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека є головною метою формування та реалізації державної політики України.

Впровадження та адміністрування тих чи інших адміністративно-правових режимів, що суттєво обмежують права та свободи громадян, має бути обґрунтованим та виваженим загалом з огляду на загрози, що постають перед світом та країною та мають спиратися на додержання принципу верховенства права (Коросташов, 2020, с. 33). В цьому випадку необхідно притримуватися відповідного балансу між необхідністю обмежень окремих прав і свобод людини та можливістю користуватися іншими правами та свободами в період пандемічних викликів.

3. Сучасні засади запровадження протиепідемічних заходів на території України.

Тепер проаналізуємо нормативно-правові документи, які встановлювали певні обмеження під час пандемії COVID-19.

З метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова, якою передбачено встановити карантин на території України (Про запобігання поширенню на території України, 2020). Що обмежує права людини, зокрема, щодо вільного пересування, відвідання громадських закладів, користуватися громадським транспортом тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (Про встановлення карантину, 2020) встановлено з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, з 1 серпня до 19 грудня 2020 р. на території України карантин, продовживши на всій території України дію карантину.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (Про встановлення карантину, 2020) передбачено продовжити карантинні обмеження та зазначено, що на території України на період дії карантину запроваджуються обмежувальні протиепідемічні заходи, а саме забороняється: перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, у тому числі виготовлених самостійно; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу; самовільно залишати місця самоізоляції, обсервації; проведення масових (культурних, у тому числі концертів, спортивних, соціальних, рекламних тощо) заходів за участю більш як 20 осіб; здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом, зокрема перевезень пасажирів на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі, в електричному (трамвай, тролейбус), залізничному транспорті, у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, в кількості більшій, ніж кількість місць для сидіння, що передбачена технічною характеристикою транспортного засобу і визначена в реєстраційних документах на такий транспортний засіб та ін. Зазначені норми надають можливість органам державної влади запобігти розповсюдженню пандемії COVID-19, мінімізувати наслідки пандемії. Водночас такі обмеження порушують права людини щодо вільного пересування, права на працю, отримання адміністративних та державних послуг тощо.

З метою врегулювання питання встановлення карантинних обмежень залежно від епіде-

міологічної ситуації Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 104 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» передбачено, що залежно від епідемічної ситуації на території України в цілому або на території Автономної Республіки Крим, Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Кіровоградської, Київської, Луганської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей, м. Києва, м. Севастополя встановлюється «зелений», «жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки поширення COVID-19 (Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України, 2021).

Саме це, що такі обмеження порушують права та свободи людини, Урядом України бути прийняті нормативно-правові документи, спрямовані на врегулювання надання адміністративних послуг, отримання освітніх послуг, оформлення та отримання соціальних виплат та допомог, оформлення відкритого майданчика ресторану в умовах карантину, оформлення хронічного професійного захворювання; оформлення гострого професійного захворювання; повернення оплати за туристичну путівку у разі скасування подорожі через пандемію COVID-19; оформлення страхових виплат у разі захворювання або смерті медичного працівника у зв'язку з інфікуванням COVID-19; проведення судових засідань, проведення інших засідань, пов'язаних з виконання професійних обов'язків у режимі он-лайн.

Слід зазначити, що серед найбільш уразливих під час пандемії COVID-19 – люди з низьким рівнем доходів, ізольоване сільське населення, особи з супутніми захворюваннями, особи з інвалідністю, особи без визначеного місця проживання, літні люди, які живуть самі або в соціальних закладах, мігранти з обмеженими доступом до послуг охорони здоров'я, шукачі притулку, діти, споживачі наркотиків та інші. Вірус і/або заходи держави щодо реагування на нього можуть також несумірно сильно впливати на жінок та дівчат. Це означає, що необхідно докладати додаткових зусиль для захисту здоров'я, благополуччя і прав людини вразливих груп населення (Права людини, 2020).

Виконавча влада, на наш погляд, має право планувати та організовувати санітарно-протиепідеміологічні, профілактичні і навіть обмежу-

вальні заходи, але обмежувати конституційні права та свободи громадян, міняючи волю органів народного представництва, у суспільстві не має право. У виключних випадках, коли обставини вимагають негайного вирішення, це можливо лише на дуже нетривалий час, який необхідний представницькому органу для повноцінного обговорення та прийняття рішення.

Окремо слід звернути увагу на вимогу обов'язкової вакцинації, що також є в певній мірі порушенням права вибору особи засобів захисту від хвороби.

Так, Міністерство охорони здоров'я України своїм наказом від 30.11.2021 р. № 2664 розширило перелік організацій, працівники яких підлягають обов'язковій вакцинації проти COVID-19. Крім медичного персоналу обов'язковій вакцинації проти COVID-19 підлягають працівники:

- 1) органів місцевого самоврядування;
- 2) закладів охорони здоров'я державної та комунальної форми власності;
- 3) комунальних підприємств, установ та організацій (Про затвердження Змін до Переліку професій, 2021).

Вакцинованим особам передбачено виплата у розмірі 1000 грн. відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо надання допомоги в рамках Програми «єПідтримка» (Про внесення змін, 2021). Разом із тим допомога надається отримувачам допомоги виключно для придбання у безготівковій формі з використанням платіжних карток та/або їх реквізитів послуг у сферах культури, освіти (у тому числі оплата здобуття дошкільної, позашкільної освіти, занять у гуртках, секціях, здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти, харчування в закладах освіти, проживання в гуртожитках закладів освіти), фізичної культури і спорту, здійснення внутрішніх пасажирських перевезень залізничним та авіаційним транспортом, для придбання книжок, друкованих засобів масової інформації, товарів спортивного призначення, шкільного приладдя та канцелярських виробів, а також для придбання отримувачами допомоги віком від 60 років лікарських засобів, дозволених до застосування та включених до Державного реєстру лікарських засобів, та оплати вартості житлово-комунальних послуг у суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність у зазначених сферах на території України, зареєстрованих відповідно до законодавства, та яким банком-еквайром встановлено код кате-

горії продавця (Merchant Category Code, далі – МСС-код) з переліку (Деякі питання надання допомоги, 2021).

Вжиті державою заходи, як було зазначено, впливають на реалізацію низки прав та свобод людини. Зокрема, у житловій, трудовій сферах, у сфері соціального забезпечення та соціального захисту громадян. Крім того, зростає екзистенціальна незахищеність у поєднанні з відсутністю ефективної освіти у галузі прав людини. Потрібно зберегти і покращити якість освіти у зв'язки із переходом на дистанційне навчання. Так, під час онлайн навчання виявилися найбільш значущими ризиками, які пов'язані з дегуманізацією, розривом соціальних зв'язків.

Процес цифровізації всіх сфер життя суспільства та пов'язана з ним зміна форматів освіти у закладах вищої освіти – це прогресивний, неминучий, а й суперечливий феномен. Деякі претензії щодо зниження оплати за навчання у зв'язку з цим не враховують, що навантаження на викладачів та навчальні заклади також збільшились.

Трудове законодавство України передбачає можливість дистанційної роботи. У зв'язку з переходом на неї треба враховувати інтереси сторін трудового договору. Окремо стоїть питання навантаження на працівника, іноді працівник виконує більше завдань, ніж передбачено його трудовим договором.

Бюджет несе велике навантаження у зв'язку з пандемією. Можна було б за допомогою зміни податкового законодавства стимулювати приватні організації, підприємців надавати благодійну допомогу.

Таким чином, протиепідемічна та обмежувальні заходи повинні враховувати права та свободи людини, надавати можливість вибору заходів захисту. Можливо запровадження вакцинації вирішить питання формування суспільного імунітету і вже не потрібно буди запроваджувати «жорсткі» обмежувальні заходи.

Висновки. У дослідженні проаналізовані основні нормативно-правові документи, спрямовані на встановлення обмежувальних заходів, пов'язаних з розповсюдженням пандемії COVID-19, які обмежують права та свободи людини.

Зауважено, що подальший розвиток сучасного світу, національної системи охорони здоров'я та суспільства залежить від знань, які ми отримуємо від перебігу та протидії пандемії COVID-19, а також наших колективних заходів у відповідь. Держава та суспільство усвідомлюють небезпеку пандемії для здоров'я нації

та свідомо вживають адекватних заходів щодо протидії їй. За 2019-2021 роки світова спільнота отримала певний досвід протидії COVID-19, однак не завжди цей досвід був вдалий. Так, виникли протести населення проти обов'язкової вакцинації, або обмеження права осіб пересування в межах певних територій тощо. Часто держави вдавалися до локдаунів, вимог самоізоляції, закриття виробництв, обов'язкової вакцинації, обов'язкове застосування засобів індивідуального захисту тощо. Тому до впровадження обмежувальних заходів, пов'язаних з пандемією COVID-19, потрібно підходити виважено з урахуванням громадської думки та можливостей соціально-економічного становища країни та добробуту громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пушкар О. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті Європейських традицій публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. № 1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Pushkar.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Pushkar.pdf).
2. Костюшко О.П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2(14). С. 162–177.
3. Охотнікова О.М., Арбич Я.О. Публічне адміністрування як запорука забезпечення прав і свобод людини в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 174–177.
4. Ковалів М., Єсімов С., Крамар Р., Скриньковський Р. Перспективи реформування організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2017. Vol. 3. № 10. С. 6001–6008.
5. Загоруй І.С. Поняття «права людини»: теоретико-правові підходи до розуміння прав людини. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. № 2. С. 66–82.
6. Лунгу Е.В. Пандемия covid-19. Новый вызов конституционным правоотношениям. *Правоприменение*. 2020. Т. 4. № 3. С. 69–75.
7. Указ Президента України № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
8. Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
9. Кланца А.І. Охорона здоров'я як структурна складова національної безпеки держави: дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.02 / Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київ, 2019. 571 с. URL: http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/dis_KLANTSA.pdf.
10. Коросташова І.М. Режим надзвичайного стану під час пандемії: механізм правового регулювання як гарантія забезпечення дотримання принципу верховенства права. *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2020. № 6. С. 31–40.
11. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.
12. Про встановлення карантину та запровадження посиленіх протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641>.
13. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP201236.html.
14. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 104 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini-104-170221>.
15. Права людини у період пандемії COVID-19. *Українське право*. 25.04.2020. URL: https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/prava-lyudyny-u-period-pandemiyi-covid-19/.
16. Наказ Міністерства хорони здоров'я України від 30.11.2021 № 2664 «Про затвердження Змін до Переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням». URL: https://ips.ligazakon.net/document/re37246?utm_source=buh.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=cons12&_gl=1*ti5207*_ga*MjEwMTc2MzQxMy4xNjMyMjkwNzIx*_ga_DTFQWX6QG5*MTY0NTYwOTA3NS4zLjEuMTY0NTYwOTA4MS4w&_ga=2.196235567.241127215.1645545422-2101763413.1632290791.
17. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо надання допомоги в рамках Програми «ЄПідтримка». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1932-20#Text>.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2021 р. № 1272 «Деякі питання надання допомоги в рамках Програми «ЄПідтримка». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp211272?an=2>.

REFERENCES

1. Pushkar, O. (2009), Rol orhaniv derzhavnoho upravlinnia u zabezpechenni konstitutsiinykh prav i svobod hromadian u konteksti Yevropeiskyykh tradytsii publichnoho upravlinnia [The role of public administration in ensuring the constitutional rights and freedoms of citizens in the context of European traditions of public administration], *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, (1), Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Pushkar.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Pushkar.pdf) [in Ukrainian].
2. Kostyushko, O. P. (2017), Zabezpechennia administratyvno-pravovykh harantii prav i svobod liudyny ta hromadianyna [Ensuring administrative and legal guarantees of human and civil rights and freedoms], *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav – Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs*, (2) (14): 162-177. [in Ukrainian].
3. Okhotnikova, O.M. & Arbych, Ya.O. (2020), Publichne administruvannia yak zaporuka zabezpechennia prav i svobod liudyny v Ukraini [Public administration as a guarantee of human rights and freedoms in Ukraine], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of Kyiv University of Law*, (4): 174-177. [in Ukrainian].
4. Kovaliv, M. & Yesimov, S. & Kramar, R. & Skrynkovskyi, R. (2017), Perspektyvy reformuvannia orhanizatsiino -pravovoho mekhanizmu zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna [Prospects for reforming the organizational and legal mechanism for human and civil rights and freedoms]. *Traektorii Nauki = Path of Science.*, Vol. 3, (10): 6001-6008 [in Ukrainian].
5. Zahorui, I.S. (2016), Poniattia «prava liudyny»: teoretyko-pravovi pidkhody do rozuminnia prav liudyny [The concept of «human rights»: theoretical and legal approaches to understanding human rights], *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. O. Didorenko*, (2): 66-82 [in Ukrainian].
6. Lungu, E.V. (2020), Pandemija COVID-19. Novyj vyzov konstitucionnym pravootnoshenijam [The COVID-19 pandemic. A new challenge to constitutional relations], *Pravoprimerenie – Law enforcement*, T. 4. (3): 69–75 [in Russian].
7. Ukaz Prezidenta Ukrainy № 392/2020 «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [Decree of the President of Ukraine № 392 / 2020 «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020» On the National Security Strategy of Ukraine], Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].
8. Zakonu Ukrainy «Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia» [Law of Ukraine «Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care»], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> [in Ukrainian].
9. Klantsa, A.I. (2019), Okhorona zdorovia yak strukturna skladova natsionalnoi bezpeky derzhavy : dys. ... dokt. nauk z derzh. upravl. : 25.00.02 / Instytut pidhotovky kadriv derzhavnoi sluzhby zainiastosti Ukrainy [Health care as a structural component of national security: dis. ... Dr. Sciences of the state. management : 25.00.02 / Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine], Kyiv, Retrieved from http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/dis_KLANTSA.pdf [in Ukrainian].
10. Korostashova, I. M. (2020), Rezhym nadzvychainoho stanu pid chas pandemii: mekhanizm pravovoho rehulivannia yak harantiia zabezpechennia dotrymannia pryntsyphu verkhoventstva prava [The state of emergency during a pandemic: a mechanism of legal regulation as a guarantee of compliance with the rule of law], *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine – The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, (6): 31-40 [in Ukrainian].
11. Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2020 № 211 [On prevention of the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 on the territory of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 11, 2020 № 211], Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
12. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii iz znachnym poshyrenniam hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnia 2020 № 641 [On the establishment of quarantine and the introduction of enhanced anti-epidemic measures in areas with a significant spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 22, 2020 № 641], Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641>. [in Ukrainian].
13. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia obmezhuvalnykh protyepidemichnykh zakhodiv z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 hrudnia 2020 № 1236 [On the establishment of quarantine and the introduction of restrictive anti-epidemic measures to prevent the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 9, 2020 № 1236],

- Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP201236.html [in Ukrainian].
14. Postanovoïu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 liutoho 2021 r. № 104 «Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 17, 2021 № 104 «On Amendments to Certain Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine»], Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini-104-170221> [in Ukrainian].
 15. Prava liudyny u period pandemii COVID-19 [Human rights during the COVID-19 pandemic], *Ukrainske pravo – Ukrainian law*, (25.04.2020), Retrieved from https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/prava-lyudyny-u-period-pandemiyi-covid-19/ [in Ukrainian].
 16. Nakaz Ministerstva khorony zdorovia Ukrainy vid 30.11.2021 № 2664 «Pro zatverdzhennia Zmin do Pereliku profesii, vyrobnytstv ta orhanizatsii, pratsivnyky yakyykh pidliahaiut oboviazkovym profilaktychnym shcheplenniam» [Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 30.11.2021 № 2664 «On approval of changes to the list of professions, industries and organizations whose employees are subject to mandatory preventive vaccinations»], Retrieved from https://ips.ligazakon.net/document/re37246?utm_source=buh.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=cons12&_gl=1*ti5207*_ga*MjEwMTc2MzQxMy4xNjMyMjkwNzIx*_ga_DTFQWX6QG5*MTY0NTYwOTA3NS4zLjEuMTY0NTYwOTA4MS4w&_ga=2.196235567.241127215.1645545422-2101763413.1632290791 [in Ukrainian].
 17. Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2021 rik» shchodo nadannia dopomohy v ramkakh Prohramy «iePidtrymka» [Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine» On the State Budget of Ukraine for 2021 «on the provision of assistance under the» eSupport «Program», Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1932-20#Text>
 18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 hrudnia 2021 № 1272 «Deiaki pytannia nadannia dopomohy v ramkakh Prohramy «iePidtrymka» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 9, 2021 № 1272 «Some issues of assistance under the» eSupport «Program», Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/kp211272> [in Ukrainian].



УДК 351:005.1

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-10](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-10)

Кузик Петро Миколайович,

здобувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>

Kuzyk Petro Mykolaiovych,

Applicant at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядається нормативно-правове забезпечення механізму державного управління виборчою безпекою в Україні, що здійснюється відповідно до Конституції України, загально визнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів України, Угоди про асоціацію між Україною та інші акти Президента України та Кабінету Міністрів України, відомчі положення, установчі політичні документи (стратегії, концепції, доктрини). Демократична влада отримує законну силу в ході загальнонаціональних виборів. Проте справжніми виборами можуть бути не всі суспільно-політичні процеси, які базуються на голосуванні громадян. Наведено державні органи, покликані забезпечити безпеку виборчого процесу, окреслено основні нормативно-правові документи.

Наведено результати аналізу наявних підходів та нормативних документів до оцінки процесу безпеки.

З'ясовано, що чим вищим є освітній рівень громадянина, тим більше він політично зорієнтований і схильний до демократичних змін. Рівень освіти, особливо правової, впливає на особистість громадянина, тобто у більш освічених людей розвинуте прагнення до ефективної участі в політичному процесі, що відкриває їм доступ до політичної влади.

У процесі дослідження виявлено, що в даний час проблема пошуку комплексних стимулів для підвищення рівня регулювання, у сфері безпеки виборів в Україні, залишається актуальною, а достовірність результатів досягається шляхом правильного використання сучасних методів аналізу, обробки статистичної інформації та прогнозованого механізму виборчого процесу. Важливо не тільки створити систему комплексного захисту, а й забезпечити її функціонування

Ключові слова: виборче право, виборчий процес, державне управління.

ENSURING THE LEGAL MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF ELECTION SECURITY IN UKRAINE

Abstract. The article considers the legal support of the mechanism of state management of electoral security in Ukraine, carried out in accordance with the Constitution of Ukraine, generally accepted principles and norms of international law, international treaties of Ukraine, the Association Agreement between Ukraine and other acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers, constituent

political documents (strategies, concepts, doctrines). Democratic power gets legal force during national elections. However the real elections can be not every social and political processes that are based on voting of citizens. The state bodies called upon to ensure the security of the election process are given, and the main normative and legal documents are outlined.

Thus higher is an educational level of citizen, the anymore he is politically orientated and apt to the democratic changes. The level of education especially legal influences on personality of citizen, id est for more well-educated people the developed aspiring to the effective participating in a political process that opens to them access to political power.

The results of the analysis of existing approaches and normative documents to the safety process assessment are presented.

The study found that currently the problem of finding comprehensive incentives to improve regulation in the field of election security in Ukraine remains relevant, and the reliability of the results is achieved through the proper use of modern methods of analysis, statistical processing and projected mechanism of the election process. It is important not only to create a system of comprehensive protection, but also to ensure its functioning

Key words: suffrage, electoral process, public administration.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної держави залежить від ефективного функціонування її виборчого процесу. У той час, коли кожна країна, якою б розвинутою вона не була, жодним чином не застрахована від агресивної поведінки іншої держави. Тому до пріоритетних завдань держави входить така діяльність, як забезпечення правового механізму державного управління виборчою безпекою, що є визначальним у контексті існування та розвитку України.

Загалом безпеку можна визначити як якісну характеристику об'єкта, здатність об'єкта до існування і розвитку, його захист від внутрішніх і зовнішніх загроз. Роль, місце кожного з елементів захисту визначаються обставинами, які фактично складаються протягом певного періоду часу всередині та поза об'єктом.

Дану статтю присвячено системі правового регулювання правовідносин в межах виборчого процесу у сфері національної безпеки, що базується на положеннях (нормах) Конституції України; спеціальних законах України щодо виборчого процесу; нормативно-правових актах уповноважених органу адміністрування виборів; особливостях регулювання правовідносин в межах виборчого процесу у сферах національної безпеки.

Мета дослідження. Метою статті є обґрунтування та аналіз забезпечення нормативно-правового механізму державного управління безпекою виборів в Україні.

Основний зміст дослідження. Поняття «виборче право» являє собою конституційно-правовий інститут, який об'єднує в собі норми Конституції України і норми поточного виборчого законодавства, якими закріплено

основоположні принципи участі громадян у виборах, порядок призначення, підготовки та проведення виборів, а також порядок і процедури встановлення результатів народного волевиявлення (Колісник, Барабаш, 2008, с. 200). Для подальшого розвитку України як демократичної держави важливим є приведення українського виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність до європейських виборчих стандартів. Обов'язковою передумовою і визначальною ознакою демократичної, правової держави, якою Україну проголошено на конституційному рівні, є проведення періодичних, вільних виборів, сутність яких полягає в оновленні складу представницьких органів публічної влади та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур (Колісник, Барабаш, 2008, с. 201). Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Конституція України, 1996, Ст.38). Громадяни України шляхом участі у виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування, які вони обирають, переслідують національні інтереси, добровільно та при виконанні конституційних обов'язків, передбачених законодавством України заходів; як безпосередньо, привертати увагу громадськості та державних установ до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життя країни; законно захищати власні права та інтереси

Дане поняття в об'єктивному розумінні трактується сукупністю правових норм, які закрі-

плюють порядок формування органів публічної влади. Розгляд «виборчого права» як суб'єктивного права виокремлює активне та пасивне виборче право. На сьогодні нормативно-правове забезпечення національної безпеки продовжує формуватися і має понад 50 законів України та 8 указів Президента України, які постійно оновлюються. У дослідженні Н.В. Богашевої, Ю.Б. Ключковського, Л.В. Колісецької, яке присвячене проблемі еволюції виборчого законодавства України, поняття «виборче право» розкривається як один із важливих інститутів конституційного права будь-якої демократичної держави, який регулює суспільно-політичний процес, завдяки якому відбувається формування та легалізація влади, що походить від народу. Демократична влада отримує законну силу в ході загальнонародних виборів. Проте справжніми виборами можуть бути не всі суспільно-політичні процеси, які базуються на голосуванні громадян. Зокрема практика «виборів» у період панування тоталітарного комуністичного режиму (Богашева, 2006).

Виборче право в процесі виборів включає такі прояви:

- 1) проводити передвиборну агітацію;
- 2) здійснювати передвиборчі заходи, зокрема: дебати, круглі столи, зустрічі, мітинги тощо;
- 3) висувати кандидатів у депутати та на виборні посади;
- 4) працювати у виборчих комісіях;
- 5) бути довіреною або уповноваженою особою, представником;
- 6) ставати офіційним спостерігачем;
- 7) здійснювати функції розпорядника виборчого фонду тощо.

Поняття «виборчий процес» розглядається як певна діяльність органів і громадян, спрямована на підготовку і проведення виборів та як система правових норм, що регулюють цю діяльність (Бандурка, 2015, с. 29).

Принципи виборчого права України – це основні засади, керівні положення, що визначають сутність і зміст реалізації та гарантування виборчих прав громадян України і забезпечують передбачений Конституцією та законами України порядок організації і проведення всіх виборів у державі (Бандурка, 2015, с. 29). Згідно з дослідженнями А.С. Бандурки, принцип загальних виборів, відповідно до якого активне і пасивне виборче право визначається за всіма особами, які відповідають певним ознакам, встановленим законодавством. По суті вказаний принцип означає залучення до виборів великої кількості виборців. Забезпе-

чуючи право прямого голосування, українське законодавство особливого значення надає персональному голосуванню виборця, що забезпечує самостійне прийняття виборцем рішення щодо власного голосу, а також дає змогу зменшити можливість маніпулювання виборчими бюлетенями у процесі підрахунку голосів (Бандурка, 2015, с. 34).

У світовій конституційно-правовій практиці існує велика кількість різновидів виборчих систем, але всі вони є специфічними модифікаціями одного з трьох типів:

- 1) мажоритарна виборча система;
- 2) пропорційна виборча система;
- 3) змішана або мажоритарно-пропорційна виборча система.

Поняття «виборча система» тлумачиться відповідно до широкого та вузького підходів. Згідно з першим, виборча система є сукупністю усіх суспільних відносин, що складаються в процесі формування представницьких органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до вузького підходу, виборча система являє собою спосіб голосування та визначення результатів виборів та порядок розподілу депутатських мандатів у представницькому органі публічної влади за результатами виборів.

На теперішній час відповідно до Конституції виокремлюють три типи виборів:

- 1) вибори Президента України;
- 2) вибори народних депутатів України;
- 3) місцеві вибори.

При Президенті України Володимирі Зеленському Виборчий кодекс України було доопрацьовано відповідно до його сімнадцяти пропозицій. Як зазначив Президент України: Кодекс, що надійшов на підпис, містить положення, які не відповідають Конституції України, не враховують останні позитивні зміни до виборчого законодавства, спрямовані на його удосконалення, не узгоджуються із законодавчими актами, які є базовими у відповідній сфері, не забезпечують належної регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур (Зеленський, 2019).

Для всієї правової системи та правового забезпечення державного управління виборчим процесом в Україні фундаментом має стати Конституція України. Важливим напрямом реформування системи державного управління виборчим процесом є розробка та прийняття Виборчого кодексу України, який був би базовим документом всього виборчого законодавства (Савков, с. 29).

Виборчий процес, як поняття, розкривається в певній діяльності органів і громадян, яка спрямована на підготовку і проведення виборів та визначається системою правових норм, що регулюють цю діяльність; принципи виборчого права України є керівними положеннями, що визначають сутність і зміст реалізації та гарантування виборчих прав громадян України і забезпечують передбачений Конституцією та законами України порядок організації і проведення всіх виборів у державі.

В останні роки додатковим фактором, що вплинув на еволюцію не лише законодавчого регулювання інституту виборів, а й власне виборчої системи, стали настійні намагання змінити конституційні засади стосунків між законодавчою та виконавчою владою у державі, змістити центр тяжіння у змішаній (президентсько-парламентській) формі державного управління в Україні, зафіксованій Конституцією 1996 року, у бік парламенту. Вони супроводжувалися запровадженням пропорційної виборчої системи не лише на виборах Верховної Ради України, але й Верховної Ради АРК, обласних, районних та міських рад. Також додатковим впливовим фактором еволюції виборчого законодавства України стала розробка загальновищезначаних міжнародних стандартів та наближення до їх законодавчої реалізації. Дотримання цих стандартів, принципів гарантує не лише виборчі права громадян, але й саму суть демократичного політичного режиму у державі (Богашева, 2006).

В своєму дослідженні проблеми захисту персональних даних В. Пилипчук відзначає занепокоєння громадян України у зв'язку з можливістю їх незаконного поширення і несанкціонованого використання. Результати вивчення даної проблеми дозволили зробити висновок щодо необхідності «розробки та впровадження нової системи захисту персональних даних (Пилипчук, 2019, с. 103).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підвищення правової та політичної культури учасників виборчого процесу необхідно проводити за сприянням і участю центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, навчальних і наукових закладів, виборчих комісій та засобів масової інформації з використанням міжнародного досвіду й співпраці з міжнародними та зарубіжними організаціями, що займаються проблемами виборчих систем і технологій. Таким чином, вищим є освітній рівень громадянина, тим більше він політично зорієнтований і схиль-

ний до демократичних змін. Рівень освіти, особливо правової, впливає на особистість громадянина, тобто у більш освічених людей розвинуте прагнення до ефективної участі в політичному процесі, що відкриває їм доступ до політичної влади. Підвищення правової культури виборців передбачає удосконалення системи правової освіти та системи інформування громадян через засоби масової інформації, Центральною виборчою комісією, територіальними і дільничними виборчими комісіями, проведення консультативних заходів, спрямованих на усвідомлення учасниками виборчого процесу відповідальності за порушення виборчого законодавства; видання науково-практичних коментарів до виборчих законів; проведення соціологічних опитувань щодо виборів і оприлюднення їх результатів (Савков, 2010, с. 28).

Таким чином, використання системно-структурного методу дозволило виокремити складові частини правового механізму державного управління безпекою виборів в Україні для його удосконалення. Напрями його удосконалення, до яких віднесено: вдосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення відносин в межах виборчого процесу відповідно до викликів та загроз внутрішнього та зовнішнього середовища; здійснення організації адміністрування виборів на основі моніторингу для забезпечення безпеки виборів; гармонізація вітчизняного законодавства в безпековій сфері виборчого процесу; підвищення правової та політичної культури учасників виборчого процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008, 416 с.
2. Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (Редакція станом на 01.01.2020).
3. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісницька Л.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки). Київ : ПЦ «Фоліант». 2006. 146 с.
4. Бандурка А.С. Конституційні засади виборчого процесу в Україні. *Європейські перспективи*. № 7. 2015. С. 28–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evre_2015_7_8.
5. Зеленський В.А. Пропозиції до Виборчого кодексу України. 2019. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66849&pf35401=499945>.
6. Савков А.П. Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / ВР України, Ін-т законодавства. Київ, 2010. 36 с.

7. Пилипчук В.Г. Розвиток системи захисту персональних даних в контексті забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави. Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 4 квітня 2019 р.). Київ : Нац. акад. СБУ, 2019. С. 99–105.

REFERENCES

1. Kolisnyk, V. P. & Barabash, Yu. H. (Eds.) (2008). *Constitutional law of Ukraine*. Kharkiv: Pravo, 416 p. [in Ukrainian].
2. Constitution of Ukraine № 254k/96-VR. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, [in Ukrainian].
3. Bohasheva, N. V., Kliuchkovskyi, Yu. B. & Kolisetska, L. V. (2006). *A study of some aspects of the evolution of Ukraine's electoral legislation (1989-2006 years)*. Kyiv: PTs "Foliant" [in Ukrainian].
4. Bandurka, A. S. (2015). The constitutional foundations of the electoral process in Ukraine. *Yevropei ski perspektyvy*, 7, p. 28-37. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_7_8 [in Ukrainian].
5. Zelenskyi, V. O. (2019) *Proposals for an Electoral Code of Ukraine*. [in Ukrainian]. Retrieved from: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66849&pf35401=499945>
6. Savkov, A. P. (2010) *Public administration of the electoral process in Ukraine: theoretical and methodological foundations*. Extended abstract of candidate's thesis, P. 36 [in Ukrainian].
7. Pylypchuk, V. H. (2019). Development of a personal data protection system in the context of ensuring the information security of individuals, society, and the state. *Aktualni problemy upravlinnia informatsiinoiu derzhavy* (pp. 99-105). Electronic issue. Kyiv: Nats. akad. SBU [in Ukrainian].

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-11](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-11)

Лень Олена Олександрівна,

*аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персона-
лом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail:
phdphdphd@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7499-2810>*

Lien Olena Oleksandrivna,

*Postgraduate Student at the Department of Public
Administration, Interregional Academy of Personnel
Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail:
phdphdphd@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-7499-2810>*



ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: НАПРЯМКИ І ПРІОРИТЕТИ

Анотація. У статті розкрито інституційні та технологічні основи політики забезпечення кадрової безпеки органів публічного управління у нинішній Україні. Забезпечення кадрової безпеки є не лише одним із основних напрямків діяльності будь-якої сучасної організації, а й найголовнішою функцією управління. Аргументовано вплив факторів кадрової безпеки на публічну кадрову політику. Виявлено основні недоліки українських кадрових практик, які стримують інституціоналізації кадрової політики у системі управління. Узагальнено заходи збільшення ефективності забезпечення кадрової безпеки в умовах модернізації публічного управління через застосування інноваційних кадрових технологій. Визначено, що підвищення рівня забезпечення кадрової безпеки сучасної України безпосередньо залежить від моральності управлінського корпусу, його активної громадянської позиції та стратегічних орієнтирів.

Мета роботи. Метою статті є комплексне обґрунтування забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління та окреслені напрямки і пріоритети підвищення її ефективності та дієвості.

Методологія. З метою створення ефективного забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління, необхідно розробити цілісну систему організаційних заходів, а саме: створення умов для самостійного професійного розвитку публічних службовців; формування нових механізмів мотивації службовців до безперервного професійного розвитку; розробка заходів щодо удосконалення системи матеріального стимулювання службовців, і навіть структури їхнього грошового утримання; підвищення ефективності антикорупційних механізмів у діяльності публічних органів; впровадження нової методики оцінки та системи моніторингу ефективності діяльності підрозділів цих органів із профілактики корупційних та інших правопорушень.

Наукова новизна. Виділено важливі напрямки кадрової політики у системі публічної служби, а саме реалізація дійового механізму підбору кадрового складу публічних службовців та роботи з ним; збільшення престижу публічної служби та авторитету публічних службовців; поліпшення програм підготовки та фахового розвитку публічних службовців. Підкреслено, що однією з головних умов забезпечення кадрової безпеки сучасної України є саме моральність управлінського

корпусу, його активна громадянська позиція, патріотизм, що має першорядне значення в умовах нинішнього економічного та геополітичного протистояння.

Висновки. Наголошено на тому, що формування управлінського кадрового потенціалу публічного апарату різних рівнів – процес тривалий і тому не може розвиватися автоматично. Доведено, що він може бути продуктивним, якщо здійснюватиметься на базі науково обґрунтованої стратегії держави, розрахованої на тривалу перспективу. Підкреслено, що серед необхідних факторів, які знижують кадрові загрози та запобігають «кадровому голоду» в нашій країні, слід особливо виділити оперативність, компетентність, надійність та професіоналізм функціонування публічного апарату. Зазначено, що від спрямованості та адаптованості публічної кадрової політики до потреб українського суспільства залежать не тільки розвиток держави та покращення життя українських громадян, а й імідж всієї країни.

Ключові слова: кадрова безпека, публічне управління, реформування, публічна служба, професійний розвиток персоналу.

PERSONNEL SAFETY POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE: DIRECTIONS AND PRIORITIES

Abstract. The article reveals the institutional and technological foundations of the policy of personnel security of public administration in today's Ukraine. Ensuring personnel security is not only one of the main activities of any modern organization, but also the most important function of management. The influence of personnel security factors on public personnel policy is argued. The main shortcomings of Ukrainian personnel practices that hinder the institutionalization of personnel policy in the management system have been identified. Measures to increase the efficiency of personnel security in the modernization of public administration through the use of innovative personnel technologies are summarized.

The purpose of the work. The purpose of writing the article is a comprehensive justification of personnel security in the public administration system and outlined areas and priorities for improving its efficiency and effectiveness.

Methodology. In order to create effective security of personnel in the system of public administration, it is necessary to develop a comprehensive system of organizational measures, namely: creating conditions for independent professional development of public servants; formation of new mechanisms of motivation of employees to continuous professional development; development of measures to improve the system of material incentives for employees, as well as the structure of their financial support; increasing the effectiveness of anti-corruption mechanisms in the activities of public bodies; introduction of a new methodology for assessing and monitoring the effectiveness of the units of these bodies in the prevention of corruption but also the image of the whole country.

Scientific novelty. Important areas of personnel policy in the public service system are highlighted, namely the implementation of an effective mechanism for recruiting and working with civil servants; increasing the prestige of public service and the authority of public servants; improving training and professional development programs for civil servants. It should be emphasized that one of the main conditions for ensuring the personnel security of modern Ukraine is the morality of the governing body, its active civil position, patriotism, which is of paramount importance in the current economic and geopolitical confrontation.

Conclusions. It is emphasized that the formation of managerial human resources of the public apparatus at different levels is a long process and therefore cannot develop automatically. It has been proven that it can be productive if it is carried out on the basis of a scientifically sound strategy of the state, designed for the long term. It was emphasized that among the necessary factors that reduce personnel threats and prevent «staff shortage» in our country, we should emphasize the efficiency, competence, reliability and professionalism of the public apparatus. It is noted that the orientation and adaptability of public personnel policy to the needs of Ukrainian society depends not only on the development of the state and improving the lives of Ukrainian citizens, but also the image.

Key words: personnel security, public administration, reform, public service, professional development of personnel.

Вступ.

Сучасний розвиток української держави характеризується багатьма властивостями у всіх сферах суспільного життя, включаючи публічне управління, які зумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми явищами та процесами. Останніми роками у національній системі публічної влади відбувається досить складні та суперечливі процеси, спрямовані на радикальне реформування неефективної системи публічного управління. Очевидно, що в таких умовах ця система потребує негайної модернізації. Це дозволить створити збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему публічного управління.

Спроби модернізації української публічної служби робляться регулярно, різні керівники та експерти озвучують пропозиції щодо модернізації тих чи інших елементів публічної служби. Доцільно підкреслити, що багато із проблемних питань публічної служби України зумовлені існуючим нормативно-правовим регулюванням. Для того, щоб зробити ривок у процесі трансформації системи та забезпечити органи публічної влади висококласними спеціалістами, які володіють навичками, компетенціями та досвідом, які необхідні для досягнення національних цілей, потрібно переглянути законодавчі норми та методичні рекомендації, що регулюють систему управління кадрами на публічній службі та процедури і інструменти, що підтримують їх, а також запровадити нові процеси роботи з кадрами та людським капіталом.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою

Загально-методологічні проблеми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління знайшли своє відображення в працях Н. Гибало, А. Дементьєвої, Б. Єрьоміна, В. Зотова, В. Куликова, К. Хартанович та ряду інших вчених і фахівців. Проте можна додати, що дане питання вивчено недостатньо.

Сутність та зміст поняття «кадрова політика»

Найважливішим соціально-політичним явищем у житті та діяльності будь-якої держави та суспільства є публічна кадрова політика. У широкому розумінні слова під публічною кадровою політикою розуміється загальна система офіційно визнаних цілей та пріоритетів, принципів та завдань діяльності держави щодо регулювання всіх кадрових процесів та відносин в країні. У вузькому сенсі публічна кадрова політика – це вираження стратегії держави щодо формування та розвитку професійних якостей та раціонального використання кадрового потенціалу країни (Серьогін, 2011, с. 352).

Слід зауважити, що першим етапом вироблення публічної кадрової політики є теоретичне обґрунтування та визначення її концепції, тобто системи вихідних позицій та провідних ідей, що розкривають наукові основи підходу держави до вирішення кадрових проблем, завдання та пріоритетні напрями ефективного розвитку і раціонального вживання кадрового потенціалу та кадрового складу країни.

Якщо розглядати концепцію публічної кадрової політики, то за своєю суттю вона, являє собою програмну позицію держави у кадровій діяльності. Концепція стає державною політикою, коли вона офіційно визнана та нормативно узаконена на державному рівні. Після цього ідеї та положення концепції стають офіційними стратегіями та тактиками держави.

Варто зауважити, що якщо чітко не бачити проблеми у кадровому потенціалі організації, приділяючи увагу лише співробітникам, які є сьогодні, можна втратити стратегічний напрямок, та зрештою всі цілі публічної кадрової політики стануть не науковими, непередбачуваними, бюрократичними, а кадрові заходи – закритими та корумпованими. Від стану кадрового складу залежить успіх розвитку суспільства загалом. Тому у різноманітні напрямів та сфер публічної політики кадрова політика займає ключові позиції.

Публічна кадрова політика та особливо кадрова діяльність регулюється за допомогою нормативно-правових актів – владних розпоряджень публічних органів, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права. Нормативно-правові акти, що регламентують кадрові процеси та відносини, класифікуються в залежності від їх правового рівня чи ступеня юридичної сили. На першому правовому рівні знаходиться Конституція України, потім слідує конституційні закони, далі підзаконні акти – укази та розпорядження Президента України, постанови та інші нормативно-правові акти (Федорчук, 2015, с. 27).

Доцільно підкреслити, що кадрова політика забезпечує розвиток та найкраще використання професійних та особистісних можливостей людини з урахуванням вимог, завдань та резервів конкретного органу влади, причому на всіх етапах публічної служби. Публічна кадрова політика виступає стратегією, теоретико-політичною основою управління персоналом публічної служби. Головним принципом публічної кадрової політики є вираження державного, загальнонаціонального інтересу, захист конституційних прав та свобод громадянина у сфері

праці. Предметом особливої уваги публічної кадрової політики є розвиток людини, раціональне використання її професійних здатностей та особистісних резервів (Федорчук, 2015, с. 28).

Цікавим є той факт, що публічна кадрова політика спрямована на збільшення ефективності публічної служби. Наразі йде процес модернізації роботи з кадрами, держава продовжує підвищувати вимоги до публічних службовців, щоб звести до мінімуму кількість низько кваліфікованих працівників, проте, до довершеності ще дуже далеко.

Метою публічної кадрової політики, поза сумнівом, є ріст ефективності публічного управління як інституту. Для цього держава слідує системі осново творчих цілей:

- реалізація цілей та функцій держави щодо забезпечення високої якості життя громадян;
- організація високопрофесійної ефективної трудової діяльності населення України;
- підвищення людського потенціалу.

Слід відмітити, що публічна кадрова політика спрямована на те, щоб управління державою на кожному етапі реалізації було ефективним. Незначний рівень кадрів може призвести до проблем у роботі органів публічної влади. В українській державі в основу кадрової політики покладено такі вимоги: підбір кадрів не тільки за діловими, професійно-кваліфікаційними критеріями, а й за моральними якостями на основі всебічної та неупередженої оцінки; відкритість у вирішенні всіх кадрових питань з огляду на громадянську думку.

Принципи публічної кадрової політики.

Головне значення принципів публічної служби полягає в тому, що вони визначають правове та організаційне утримання, побудову та функціонування публічної служби, встановлюють найважливіші зв'язки у цьому механізмі управління. Маючи суб'єктивну природу, принципи об'єктивні за змістом, адже відображають об'єктивні зв'язки, тенденції та закономірності у сфері адміністративної діяльності.

Принципи публічної кадрової політики можна розділити на три групи: базові (загальні), спеціальні та приватні. Базові – це конституційні (загальні) принципи, що визначають сутнісні риси публічної кадрової політики в цілому. Вони властиві для всіх видів кадрової діяльності, у тому числі й для публічної служби.

До них слід віднести: науковість, реалістичність, законність, демократизм, комплексність, системність, єдність, цілісність та багаторівневий характер, перспективність, духовно-моральний характер, гуманізм, гласність та від-

критість, соціальна справедливість, принцип рівних резервів, об'єктивна оцінка фахових та особистісно-моральних якостей співробітника. Ці принципи надають публічній кадровій політиці легітимність, цілеспрямованість, змістовну визначеність та необхідний прагматизм. Спеціальні принципи виражають функціональне призначення, пріоритети, змістовні елементи публічної кадрової політики, характерні для публічної служби (Артеменко, Гончарук, 2012, с. 181).

До публічної служби застосовані такі спеціальні принципи публічної кадрової політики:

- рівний доступ до публічної служби з урахуванням фахової підготовки та ділових якостей;
- професіоналізм та компетентність людей, покращення професійної майстерності співробітників;
- облік заслуг та ділових якостей співробітників у їхній професійній службовій діяльності;
- правова та соціальна захищеність кадрів;
- стимулювання службової кар'єри кадрів: контроль (у тому числі громадський) за кадровою діяльністю у публічному органі;
- єдність кадрової команди.

Приватні засади публічної кадрової політики регулюють діяльність окремих елементів кадрових процесів на публічній службі (Артеменко, Гончарук, 2012, с. 182). Наприклад, існують приватні принципи кадрового забезпечення публічного апарату, принципи пошуку, підбору та відбору службовців, принципи проходження публічної служби, службового зростання, фахового розвитку персоналу, принципи управління персоналом та ін.

Варто зазначити, що існують інші, «тіньові» принципи реалізації кадрової політики на публічній службі, які є досить поширеними в Україні: абсолютизація командного принципу формування персоналу публічної служби; підбір та призначення кадрів лише за рисами родинних, земляцьких, дружніх та інших зв'язків; корпоративної закритості; принцип не фахової майстерності, а особистої відданості; принцип «телефонного права». Це відбувається там, де навмисне ігнорується законодавство про публічну службу та кадрову політику, де формально та упереджено проводяться атестації або конкурси на заміщення вакантних посад, де відсутній службовий та громадський контроль, гласність та відкритість кадрових переміщень. По суті, це зневаження, як норм права, та й норм моралі.

Важливими напрямками кадрової політики у системі публічної служби є: реалізація

дійового механізму підбору кадрового складу публічних службовців та роботи з ним; збільшення престижу публічної служби та авторитету публічних службовців; поліпшення програм підготовки та фахового розвитку публічних службовців.

Реалізація перелічених вище пріоритетних напрямів передбачає вирішення низки основних завдань: управління розвитком професійних якостей публічних службовців; оновлення та ротація кадрового складу публічних службовців; формування кадрового резерву та забезпечення його дійового використання; об'єктивна оцінка результатів діяльності публічних службовців передусім під час проведення атестації або кваліфікаційного іспиту (Кагановська, 2010, с. 321).

Одним із головних напрямом кадрової політики у системі публічної служби є підготовка публічних службовців та забезпечення здобуття ними додаткової фахової освіти (фахова перепідготовка, збільшення кваліфікації та стажування).

Обґрунтування необхідності реформування публічного управління.

Сучасні процеси модернізації визначають необхідність реформування публічного управління. Організація публічної кадрової політики має бути заснована на інноваційних підходах щодо забезпечення кадрової безпеки. Доцільно зауважити, що публічне управління в нинішній Україні проходить складний процес реформування, зумовлений модернізацією усієї системи, яка потребує запровадження інноваційних форм та методів публічного адміністрування.

Одне з головних проблемних питань публічного управління – необхідність забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування політично орієнтованими, висококваліфікованими спеціалістами, здатними ефективно

реалізовувати делеговані політичні та державні функції, представляти публічну владу та користуватися підтримкою населення. У зв'язку з цим проблема забезпечення кадрової безпеки є досить нагальною, що пояснюється нестабільністю національної та регіональної економіки, «появою нецивілізованих форм конкурентної боротьби, падінням етичних норм взаємовідносин учасників соціально-економічних відносин, наростанням кадрових та соціальних ризиків» (Мохова, 2019).

Доцільно зазначити, що проблему забезпечення кадрової безпеки як механізму кадрової політики в Україні можна розглядати у двох вимірах: управлінському та політичному. Перший вимір пов'язаний із питаннями ефективності та якості існуючої бюрократії, кваліфікації чиновників, наявності та формування кадрового резерву. Друге тісно пов'язане з політичною ситуацією, зі зміною еліт тощо. І. Кушніренко вказує, що в рамках публічної кадрової політики у сьогодишній Україні відзначається недолік у застосуванні ефективних інструментів протидії системної корупції, заходів, спрямованих на оптимізацію діяльності державного апарату шляхом підняття ефективності праці та конкурентоспроможності управлінських кадрів, у тому числі публічних співробітників (Кушніренко, 2018, с. 98).

Основні недоліки українських кадрових практик у системі органів публічного та муніципального управління, які виділяють дослідники можна побачити нижче на рисунку.

Однією з проблем реалізації кадрової політики в органах публічної влади є розробка механізму обліку та оцінки рівня розвитку соціальних установок, цінностей, інтересів та мотивів професійної діяльності співробітників. Йдеться не лише про рівень їх утворення та організа-



Рис. 1. Недоліки українських кадрових практик у системі органів публічного та муніципального управління

Джерело: побудовано автором за [2]

ційно-адміністративні якості, а також про їх здатність забезпечувати владні повноваження. Так, для багатьох публічних службовців робота дозволяє повністю реалізувати свій професійний потенціал, а також відкриває перспективи посадового та професійного зростання. Разом з тим є деякі службовці, які неясно представляють перспективи професійного та посадового зростання.

Варто зауважити, що процес сучасного етапу трансформації публічної кадрової політики потребує кардинальних змін у всіх галузях управління суб'єктів країни. Публічна служба тісно пов'язана із цінностями, прийнятими у суспільстві. Публічні співробітники у своїй роботі повинні спиратися на норми моралі та моральності, приймаючи рішення, виходячи з інтересів суспільства, а не зі своїх корисливих приватних інтересів.

Слід погодитись з думкою науковця В. Волик, який вважає, що «у сучасних умовах демократична держава і загалом суспільство об'єктивно пред'являють високі вимоги як до інститутів управління і публічної служби, так і до особистості публічного службовця, вирішального різні аспекти виключно складних завдань модернізації та безпеки країни, життєзабезпечення громадян, їх духовно-морального виховання тощо» (Волик, 2015, с. 168). Таким чином, публічна служба виступає механізмом послідовної розробки, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей.

Необхідно підкреслити, що однією з головних умов забезпечення кадрової безпеки сучасної України є саме моральність управлінського корпусу, його активна громадянська позиція, патріотизм, що має першорядне значення в умовах нинішнього економічного та геополітичного протистояння. Водночас незавершеність процесів інституціоналізації публічної кадрової політики створює реальні загрози кадрової безпеки сучасної України. Звісно ж, що оптимізація заходів щодо підвищення ефективності кадрової політики має ґрунтуватися на поєднанні інноваційних кадрових технологій, заснованих на кращих світових досягненнях, з напрацюваннями, отриманими внаслідок багатого історичного досвіду будівництва української держави.

Слід звернути увагу на, те що інноваційні кадрові технології є необхідним засобом підвищення публічної кадрової безпеки. Вони сприяють збільшенню ефективності публічної служби та орієнтовані на такі завдання:

- створення умов для самостійного професійного розвитку публічних службовців;

- формування нових механізмів мотивації службовців до безперервного професійного розвитку;

- розробка заходів щодо удосконалення системи матеріального стимулювання службовців, і навіть структури їхнього грошового утримання;

- підвищення ефективності антикорупційних механізмів у діяльності публічних органів;

- впровадження нової методики оцінки та системи моніторингу ефективності діяльності підрозділів цих органів із профілактики корупційних та інших правопорушень (Мохова, 2019).

Насамкінець варто додати, що велике значення має також збільшення прозорості службової діяльності та відкритості у роботі публічних органів (Семенець-Орлова, 2017), тобто створення принципово нових каналів підзвітності, мережевої участі громадян, зацікавлених груп та структур у виробленні політико-адміністративних рішень та у розподілі громадських ресурсів, можливості котрим відкриваються з недостатнім розвитком концепції «нової публічності».

Висновки. Формування управлінського кадрового потенціалу публічного апарату різних рівнів – процес тривалий і тому не може розвиватися автоматично. Він може бути продуктивним, якщо здійснюватиметься на базі науково обґрунтованої стратегії держави, розрахованої на тривалу перспективу. Серед необхідних факторів, що знижують кадрові загрози та запобігають «кадровому голоду» в нашій країні, слід особливо виділити оперативність, компетентність, надійність та професіоналізм функціонування публічного апарату. Від спрямованості та адаптованості публічної кадрової політики до потреб українського суспільства залежать не тільки розвиток держави та покращення життя українських громадян, а й імідж української еліти у власних очах світового співтовариства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артеменко Н. Ф., Гончарук Н.Т. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології : монографія. ДРІДУ НАДУ, 2012. 184 с.
2. Білинська М.М., Сороко В.М., Чмига В.О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч. метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
3. Волик В.С. Державна кадрова політика в Україні: теоретичні засади та перспективні напрями удосконалення. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 167–172.
4. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010, 330 с.

5. Кадрова політика і державна служба : навчальний посібник / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.
6. Кушніренко І.Ю. Державна кадрова політика в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. Вип. 15. С. 97–100.
7. Мохова Ю.Л., Сабадаш Р.В. Система управління персоналом в органах державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/26.pdf.
8. Федорчук В.А. Організаційно-правове забезпечення кадрової політики в державному управлінні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 23–29.
9. Semenets-Orlova, I. (2017). Processual aspects of educational changes: empirical findings institutional level. *Advanced Education*. 1(7). P. 64–67. <https://doi.org/10.20535/2410-8286.82887>.
3. Volyk, V. S. (2015). Public personnel policy in Ukraine: theoretical foundations and prospective ways of improvement. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 3, 167 – 172 [in Ukrainian].
4. Kahanovska, T. Ye. (2010). *Personnel management of public administration in Ukraine*. Kharkiv: KhNU imeni V. N. Karazina [in Ukrainian].
5. Serohin, S. M. (Ed.). (2011). *Personnel policy and civil service*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Kushnirenko, I. Yu. (2018). Public personnel policy in Ukraine: problematic issues and prospects for development. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, 15, 97 – 100 [in Ukrainian].
7. Mokhova, Yu. L. & Sabadash, R. V. (2019). The personnel management system in public authorities. *Derzhavne upravlinnia: udoskonallennia ta rozvytok*, 1. Retrieved from: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/26.pdf [in Ukrainian].
8. Fedorchuk, V. A. (2015). Organisational and legal support for personnel policy in public administration. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, 1, 23 – 29 [in Ukrainian].
9. Semenets-Orlova, I. (2017). Processual aspects of educational changes: empirical findings institutional level. *Advanced Education*, 1 (7), 64–67. <https://doi.org/10.20535/2410-8286.82887>.

REFERENCES

1. Artemenko, N. F. & Honcharuk, N. T. (2012). *Managing of professionalization of Ukrainian civil service personnel: forms, methods, technologies*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
2. Bilynska, M. M., Soroko, V. M. & Chmyha, V. O. (2013). *Ukraine's state personnel policy strategy: goals*



УДК 342.7

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-12](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-12)

Литовченко Віктор Володимирович,
аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0002-5453-7394>

Lytovchenko Viktor Volodymyrovych,
Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0002-5453-7394>

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Зазначено, що процес надання електронних адміністративних послуг націлений на підвищення рівня задоволеності громадськості результатами взаємодії з представниками органів влади та іншими організаціями, в яких розміщуються державні замовлення, при отриманні відповідних послуг. Результатами застосування інформаційно-комунікаційних технологій в практиці державних органів і відповідних організацій повинні стати збільшення доступності адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб, спрощення процесу їх взаємодії з органами (організаціями), зниження рівня корупційних ризиків, підвищення ефективності витрат бюджетних коштів.

Обґрунтовано, що принципи надання електронних адміністративних послуг виступають в якості основних положень, що виражають сутність і значення порядку надання електронних адміністративних послуг, які є обов'язковими для виконання і сприяють прийняттю обґрунтованих і законних рішень суб'єктами, що надають електронні адміністративні послуги.

Визначено, що рівень нормативно-правового регулювання адміністративних послуг в електронній формі має сьогодні велике значення. Тому, в тому числі через відсутність нормативно-правової бази, яка закріплює вимоги до порядку надання електронних державних послуг в деяких регіонах спостерігається скорочення числа громадян, які звернулися за наданням адміністративних послуг в електронній формі.

Отже, на сьогодні законодавчого закріплення норм щодо захисту персональних даних, в тому числі при їх обробці в процесі надання електронних державних послуг, недостатньо, про що свідчить зростаюча кількість порушень, пов'язаних з незаконним використанням персональних даних, що містяться на державних ресурсах. Однак, на наш погляд, це так само створює додатковий ризик неправомірного доступу до інформації про громадян, її використання в корисливих цілях.

Мета роботи. Метою статті є розгляд особливостей застосування комп'ютерних технологій в процесі надання адміністративних послуг в публічному управлінні.

Методологія. Дослідженнями проблем підвищення якості надання електронних державних послуг, у тому числі адміністративних, в публічному управлінні, активно займалися як українські,

так і зарубіжні вчені. Ці проблеми відображені в роботах Буличова Є.В., Облещук О.В., Пенської І.О., Рошик І.А., Соломко Ю.І. Проти недостатньо розкритими залишаються питання визначення підходів до застосування комп'ютерних технологій в процесі надання адміністративних послуг в публічному управлінні.

Наукова новизна. Дістали подальшого розвитку специфічні принципи діяльності інституту електронних адміністративних послуг, що закріпить в собі нормативно встановлені орієнтири для української правозастосовної практики, визначить основні норми правового регулювання відносин у сфері надання електронних послуг, забезпечить його стабільність.

Висновки. Використання інформаційно-комунікаційних технологій для розкриття інформації про діяльність державних органів влади завжди було одним із пріоритетних завдань публічного управління. Таким чином, в процесі надання електронних державних послуг заявник повинен отримувати всі необхідні відомості про процедуру отримання даної послуги (форми документів, зразки їх заповнення, строки та порядок здійснення електронної послуги, можливість отримання її результату в електронному вигляді тощо). Крім того, електронний спосіб надання адміністративної послуги дає можливість для здійснення контролю за діями і рішеннями органів виконавчої влади, які виступають суб'єктами надання такої послуги.

Ключові слова: адміністративна послуга, державне управління, публічне управління, державна послуга, електронна послуга, виконавча влада, електронні адміністративні послуги, інформаційно-комунікаційні технології.

FEATURES OF THE USE OF COMPUTER TECHNOLOGIES IN THE PROCESS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. It was noted that the process of providing electronic administrative services is aimed at increasing the level of public satisfaction with the results of interaction with representatives of authorities and other organizations where government orders are placed, upon receipt of the relevant services. The results of the use of information and communication technologies in the practice of state bodies and relevant organizations should be an increase in the availability of administrative services for individuals and legal entities, a simplification of the process of their interaction with bodies (organizations), a decrease in the level of corruption risks, and an increase in the efficiency of budget spending.

It has been substantiated that the principles for the provision of electronic administrative services act as the main provisions expressing the essence and significance of the procedure for the provision of electronic administrative services, mandatory for implementation and contributing to the adoption of informed and legal decisions by entities providing electronic administrative services.

It has been established that the level of legal regulation of administrative services in electronic form is of great importance today. Therefore, including due to the lack of a regulatory framework that enshrines the requirements for the procedure for the provision of electronic public services in some regions, there is a decrease in the number of citizens who have applied for the provision of administrative services in electronic form.

Consequently, to date, legislative consolidation of the norms for the protection of personal data, including during their processing in the process of providing electronic public services, is not enough, as evidenced by the growing number of violations associated with the illegal use of personal data contained on state resources. However, in our opinion, this also creates an additional risk of illegal access to information about citizens, its use for personal gain.

The purpose of the research. The purpose of the article is to consider the peculiarities of the use of computer technology in the process of providing administrative services in public administration.

Methodology. Both Ukrainian and foreign scholars have been active in researching the problems of improving the quality of e-government services, including administrative ones, in public administration. These problems are reflected in the works of Bulychova E.V., Obleschuk O.B., Penskaya I.O., Roshchik I.A., Solomko Yu. I. However, the issues of determining approaches to the use of computer technology in the process of providing administrative services in public administration.

Scientific novelty. The specific principles of the Institute of Electronic Administrative Services were further developed, which will establish normatively established guidelines for Ukrainian law enforcement practice, determine the basic rules of legal regulation of relations in the field of electronic services, ensure its stability.

Conclusions. The use of information and communication technologies to disclose information about the activities of public authorities has always been one of the priorities of public administration. Thus, in the process of providing electronic public services, the applicant must obtain all necessary information about the procedure for obtaining this service (forms of documents, samples of their completion, terms and procedure for electronic service, the possibility of obtaining its result in electronic form, etc.). In addition, the electronic method of providing administrative services provides an opportunity to monitor the actions and decisions of executive bodies that are the subjects of such services.

Key words: administrative service, public administration, public administration, public service, electronic service, executive power, electronic administrative services, information and communication technologies.

1. Вступ. Суб'єкти публічного управління реалізують свої повноваження із застосуванням цифрових технологій за допомогою визначеної системи дій, яка становить окремий вид публічної діяльності. Адміністративні послуги є основною і найбільш масовою формою взаємодії населення з органами державної влади, внаслідок якого у громадян формується суб'єктивне уявлення про ефективність діяльності всього державного апарату управління загалом. З розвитком інформаційного суспільства та суспільних відносин виникає необхідність надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі. Електронна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем. В Україні за останні роки значно активізувався процес впровадження електронного урядування (так зване е-урядування), як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Багато українських міст вже мають конкретні напрацювання у цій сфері.

Отже, питання вдосконалення підходів до визначення застосування комп'ютерних технологій та інформаційно-телекомунікаційних систем в процесі надання адміністративних послуг є особливо актуальними на сучасному розвитку публічного управління.

2. Нормативно-правове регулювання засад надання адміністративних послуг в електронній формі. Сучасний стан надання адміністративних послуг в електронній формі характеризується певними зрушеннями. На сьогодні спостерігається підвищена увага держави до формування новітнього інформаційного суспільства, розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій у розбудові сервісно-орієнтованої держави. Формування ефективної системи електронних послуг в Україні за існуючим законодавством передбачає їх доступність з одного місця – державного порталу адміністративних послуг (Соломко, 2018).

Незважаючи на безліч публікацій, які побічно зачіпають організацію надання електронних адміністративних послуг, відзначимо недостатність рівня нормативно-правового регулювання засад надання адміністративних послуг в електронній формі, що обумовлюється наступними причинами:

1) несистемність прийняття нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання адміністративних послуг;

2) прийняття переважно загальних норм надання електронних адміністративних послуг;

3) рекомендаційний характер положень стратегій і концепцій – ненормативних документів, що встановлюють порядок оптимізації надання адміністративних послуг на національному та регіональному рівнях;

4) невиконання органами влади обов'язків щодо прийняття законодавчих актів, зокрема регламентів, з питань застосування інформаційно-комп'ютерних технологій в своїй діяльності і надання електронних адміністративних послуг.

Поняття «електронна адміністративна послуга» носить багатоаспектний характер, оскільки стосується різних сфер модернізації державного управління: від використання сучасних технологій в діяльності органів влади до отримання якісного результату адміністративної послуги заявником (Рощик, 2019).

Введення в дію положень, що регламентують вимоги до адміністративних послуг в електронній формі, дозволяє враховувати фінансові, організаційні, територіальні та інші можливості, які мають істотне значення для їх розвитку в регіонах. Використання автоматизованих систем до діяльності державних службовців має підвищити ефективність і оперативність прийняття управлінських рішень, якість послуг, що надаються фізичним та юридичним особам. Таким чином, надання електронних адміністративних послуг виступає найбільш сучасною формою державного управління.

Електронна адміністративна послуга забезпечується за рахунок використання сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій

в діяльності органів виконавчої влади. В даний час неможливо уявити досягнення високих показників в межах реалізації повноважень органів державної влади, зокрема виконавчих, без застосування комп'ютерних технологій. У зв'язку з цим органами державної влади, відповідальними за реалізацію ідей інформатизації державного управління на території країни, особлива увага приділяється технічному стану.

Стратегічними завданнями, які визначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки № 487/2021 від 27 вересня 2021 року, є: спрощення і скорочення строків реєстрації, створення і припинення інститутів громадянського суспільства, удосконалення інструментів подання документів в електронній формі, розширення кола суб'єктів реєстрації; унормування питання щодо безоплатного надання наявних електронних копій електронних документів на запити на інформацію; удосконалення з урахуванням розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та принципів безбар'єрності законодавчого регулювання порядку та способів подання звернень, у тому числі юридичними особами, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також розгляду таких звернень, відповідальності за їх неналежний розгляд та зловживання правом на звернення; упровадження онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, що забезпечуватиме, зокрема, доступ до механізмів електронних консультацій з громадськістю та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки», 2021).

3. Практика надання електронних адміністративних послуг

Практика надання електронних адміністративних послуг націлена на підвищення рівня задоволеності громадськості результатами взаємодії з представниками органів влади та іншими організаціями, в яких розміщуються державні замовлення, при отриманні відповідних послуг. Результатами застосування інформаційно-комунікаційних технологій в практиці державних органів і відповідних організацій повинні стати збільшення доступності адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб, спрощення процесу їх взаємодії з органами (органі-

заціями), зниження рівня корупційних ризиків, підвищення ефективності витрат бюджетних коштів.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій для розкриття інформації про діяльність державних органів влади завжди було одним із пріоритетних завдань публічного управління. Таким чином, в процесі надання електронних державних послуг заявник повинен отримувати всі необхідні відомості про процедуру отримання даної послуги (форми документів, зразки їх заповнення, строки та порядок здійснення електронної послуги, можливість отримання її результату в електронному вигляді і т.д.). Крім того, електронний спосіб надання адміністративної послуги дає можливість для здійснення контролю за діями і рішеннями органів виконавчої влади, які виступають суб'єктами надання такої послуги.

Звісно ж, що використання комп'ютерних технологій для надання адміністративних послуг має сприяти забезпеченню транспарентності органів державної влади в Україні, а реалізація заявлених цілей на практиці безумовно підвищить ефективність взаємодії між органами державної влади та громадянами.

Вищевикладене свідчить про наявність особливих ознак електронних адміністративних послуг, що відрізняють їх від будь-якої іншої діяльності, здійснюваної органами державної влади та іншими уповноваженими суб'єктами.

Незважаючи на чіткий розподіл послуг за рівнем їх надання, в даний час не затверджений єдиний перелік надання електронних адміністративних послуг. Внаслідок чого, на практиці виникає ситуація, коли в регіонах одна і та ж адміністративна послуга називається по-різному, і відповідні органи влади застосовують неоднакові підходи до процедури розрахунку обсягу бюджетного фінансування, що надають таку електронну адміністративну послугу, що призводить до різної оцінки її вартості.

Електронні адміністративні послуги володіють такими ознаками: вони являють собою діяльність, здійснювану уповноваженими органами влади і спеціалізованими організаціями; є способом здійснення державного управління; забезпечуються за рахунок використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади; орієнтовані на підвищення ефективності діяльності органів державної влади; гарантують доступ до інформації про діяльність органів державної влади.

4. Принципи розвитку інституту електронних адміністративних послуг

Проте надання різних видів електронних адміністративних послуг, що відповідає всім сучасним вимогам, видається важким завданням, без реалізації на практиці відповідних принципів. Тому є необхідність в проведенні комплексного дослідження, яке буде включати розгляд принципів надання електронних адміністративних послуг.

Принципи надання електронних адміністративних послуг виступають в якості основних положень, що виражають сутність і значення порядку надання електронних адміністративних послуг, які є обов'язковими для виконання і сприяють прийняттю обґрунтованих і законних рішень суб'єктами, що надають електронні адміністративні послуги (Облещук, 2019).

При цьому, правові принципи діють не відокремлено один від одного, а в певному взаємозв'язку, таким чином, створюючи систему. Формування такої єдиної системи принципів має значення не тільки з теоретичної точки зору, але і з практичної, оскільки забезпечує належний рівень законодавства. У науковій літературі, система правових принципів розглядається як сукупність принципів права, з об'єктивно існуючою ієрархічною структурою, що забезпечує єдність правового регулювання відносин, що виникають у суспільстві.

Відсутність на законодавчому рівні спеціальних принципів електронних державних послуг призводить до неналежного здійснення органами влади своїх обов'язків, не дотримання вимог законодавства державними службовцями органів влади, працівниками багатofункціональних соціальних центрів. Більш того, велика частина загальних принципів так само носить декларативний характер в межах надання електронних адміністративних послуг, не дотримується суб'єктами, які їх надають, що сприяє зниженню ефективності державного управління.

Тому, беручи до уваги, що розвиток інституту електронних адміністративних послуг багато в чому залежить від дотримання певних вимог, слід виділити його специфічні принципи. На наш погляд, система таких принципів закріпить в собі нормативно встановлені орієнтири для української правозастосовної практики, визначить основні норми правового регулювання відносин у сфері надання електронних послуг, забезпечить його стабільність. Крім того, дані принципи можуть здійснювати виховну функцію, надаючи відповідний вплив на поведінку осіб, що безпосередньо взаємодіють з заявни-

ками при наданні електронних адміністративних послуг. Так само підкреслимо, що в даному випадку дотримання нормативно закріплених принципів надання електронних адміністративних послуг має сприяти зниженню рівня корупції в країні.

Відзначимо, що будь-яка сукупність правових принципів неоднозначна і відрізняється за сферою дії, змістом, цільовою спрямованістю, характеру зв'язку, формами. З огляду на те, що процес надання електронних адміністративних послуг є формою державного управління, і, отже, спрямований на реалізацію прав і свобод громадян, забезпечення належного функціонування органів державної влади, то пропонується поділити принципи надання електронних адміністративних послуг за їх змістом на: основні (основоположні), що визначають умови надання електронних адміністративних послуг необхідні для захисту прав і свобод громадян, і організаційні, що відображають порядок здійснення діяльності суб'єктами надання електронних адміністративних послуг.

Щодо правовідносин, які складаються в процесі надання електронних адміністративних послуг між заявниками та уповноваженими суб'єктами надання названих послуг, то законодавцем не закріплюється спеціальних правових принципів, здатних утворити єдину систему. Однак, беручи до уваги положення загальної теорії права, на наш погляд, система принципів надання електронних адміністративних послуг повинна являти собою, структурно впорядковану сукупність основоположних ідей, спрямованих на врегулювання суспільних відносин, що виникають в процесі надання електронних адміністративних послуг.

Отже, за сферою впливу, треба виділити наступні принципи надання електронних адміністративних послуг в публічному управлінні:

1) загальні принципи – поширюють свою дію на всі норми права, гарантують цілісність і стабільність права в цілому. До таких принципів належать: принцип справедливості, принцип пріоритету прав людини, принцип рівноправності, принцип законності, принцип правосуддя. З огляду на те, що сутність принципів такого виду розкриваються в основних законодавчих актах держави, до них можна віднести конституційні норми;

2) міжгалузеві принципи, будучи похідними від загальних, відображають особливості декількох суміжних галузей права, а саме: об'єктивність, доступність, всебічність, своєчасність;

3) галузеві принципи діють в межах окремо

взятої галузі публічного управління. Оскільки предметом публічного управління виступають «різноманітні відносини, що складаються в сфері державного управління, здійснюваного органами виконавчої влади, іншими державними органами, посадовими особами», то принципи даної галузі права набувають особливого значення для процесу надання електронних державних послуг, що є формою державного управління. Серед таких слід розглядати: принцип гласності у здійсненні публічного управління, принцип підконтрольності і підзвітності державних органів, принцип відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення).

Також треба виділити принципи правових інститутів. У цьому змісті знаходять закріплення основні вимоги, що застосовуються до окремих відносин, що становлять предмет публічного управління. При цьому, в той час як одні вчені заявляють про важливість визначення інституційних засад, інші вказують на необхідність їх розмежування тільки щодо великих інститутів права. На нашу думку, обидві точки зору мають право на існування, оскільки не є взаємовиключними. Деякі види суспільних відносин в силу свого особливого характеру припускають наявність самостійної системи принципів. Тому, з огляду на те, що адміністративна послуга є одним з інститутів системи публічного управління, що розвивається, а відносини, що складаються в процесі надання електронних державних послуг, представляють собою спеціальний предмет правового регулювання і об'єктивно заслуговують прийняття окремих норм-принципів (інституційного виду), представляється доцільним сформулювати систему принципів надання електронних адміністративних послуг.

Закріплення принципів надання електронних адміністративних послуг в українському законодавстві забезпечить створення умов, необхідних для реалізації законних прав та свобод заявників, при їх зверненні до державних органів влади та організацій за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій.

5. Висновки. Отже, рівень нормативно-правового регулювання адміністративних послуг в електронній формі має сьогодні велике значення. Тому, в тому числі через відсутність нормативно-правової бази, яка закріплює вимоги до порядку надання електронних державних послуг в деяких регіонах спостерігається скорочення числа громадян, які звернулися за наданням адміністративних послуг в електронній формі.

Визначено, що на сьогодні законодавчого закріплення норм щодо захисту персональних даних, в тому числі при їх обробці в процесі надання електронних державних послуг, недостатньо, про що свідчить зростаюча кількість порушень, пов'язаних з незаконним використанням персональних даних, що містяться на державних ресурсах. Однак, на наш погляд, це так само створює додатковий ризик неправомірного доступу до інформації про громадян, її використання в корисливих цілях.

Формування державних баз даних з метою оптимізації надання електронних державних послуг, має супроводжуватися створенням такого механізму їх захисту, при реалізації якого повністю буде виключена можливість несанкціонованого доступу до них. Законодавче закріплення принципу захисту персональних даних, в свою чергу, послужить основою для вдосконалення адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод заявників, які звернулися за наданням електронної державної послуги. При цьому необхідно нормативно визначити права і обов'язки органу державної влади, уповноваженого на здійснення контролю та нагляду за дотриманням вимог щодо захисту персональних даних громадян, особливо суб'єктами, які надають адміністративні електронні послуги в публічному управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Буличов Є.В., Лєгеза Є. О. Деякі аспекти процедури надання адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. *ScienceRise. Juridical Science*. 2020. № 1. С. 34–42.
2. Облещук О. В. Теоретико-правові засади та особливості надання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. С. 72–76.
3. Пенська І.О. Сучасний стан надання адміністративних послуг населенню суб'єктами публічної адміністрації. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 41. С. 242–246.
4. Рощик І.А., Овсіюк М.В. Ключові показники результативності як основа мотивації працівників центрів надання адміністративних послуг. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Економічні науки*. 2019. Вип. 4. С. 252–266.
5. Соломко Ю.І. Розвиток системи надання адміністративних послуг як умова забезпечення ефективності впровадження електронних послуг. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 146–157.
6. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки». № 487/2021

від 27 вересня 2021 року [Електронний ресурс].
Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

REFERENCES

1. Bulichov, E. V. (2020) Deyaki aspekty protsedury nadannya administratyvnykh posluh u sferi spravlyannya podatkov i zboriv [Some aspects of the procedure for the provision of administrative services in the sphere of collecting taxes and fees], *ScienceRise. Juridical Science*, 1, pp. 34-42.
2. Obleshchuk, O.V. (2019) Teoretyko-pravovi zasady ta osoblyvosti nadannya administratyvnykh posluh v Ukrayini [Theoretical and legal foundations and features of the provision of administrative services in Ukraine], *Aktual'ni problemi pravoznavstva*, 2, pp. 72-76.
3. Penskaya, I. A. (2020) Suchasnyy stan nadannya administratyvnykh posluh naselennyyu sub'yektamy publichnoyi administratsiyi [The current state of the provision of administrative services to the population by public administration entities], *Infrastruktura rinku*, vol. 41, pp. 242-246.
4. Roshchik, I.A. (2019) Klyuchovi pokaznyky rezul'tatyvnosti yak osnova motyvatsiyi pratsivnykiv tsentriv nadannya administratyvnykh posluh [Key performance indicators as the basis for motivating employees of centers for the provision of administrative services], *Visnik Nacional'nogo universitetu vodnogo gospodarstva ta prirodoznavstva. Ekonomichni nauki*, 4, pp. 252-266.
5. Solomko, Yu. I. (2018) Rozvytok systemy nadannya administratyvnykh posluh yak umova zabezpechennya efektyvnosti vprovadzhennya elektronnykh posluh [Development of the system for the provision of administrative services as a condition for ensuring the effectiveness of the implementation of electronic services], *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnya*, 3, pp. 146-157.
6. Ukaz Prezydenta Ukrayiny "Pro Natsional'nu stratehiyu spryyannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini na 2021-2026 roky " № 487/2021 vid 27 veresnya 2021 roku [Decree of the President of Ukraine (2021) "About the National Strategy for the Development of Community Support in Ukraine for 2021-2026" Verkhovna Rada of Ukraine (2021)], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-13](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-13)

Майстренко Катерина Миколаївна,
кандидат наук з державного управління, доцент
кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна
Академія управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Прометівська, 2, e-mail: kate.maistr@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>

Maistrenko Kateryna Mykolayivna,
Candidate of Sciences in Public Administration, Associate
Professor at the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management, 03039,
Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: kate.maistr@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>



КОМУНІКАЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті виявлено, що комунікації у системі публічного управління є офіційним, юридично цілеспрямованим регламентованим рухом індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільноти із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності, індивідуальності. Наголошено на тому, що комунікативний процес відіграє важливу роль у публічному управлінні незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться. З'ясовано, що комунікаційний процес у публічному управлінні включає такі елементи: установи публічного управління та громадяни, повідомлення, канали комунікації, інформаційні бар'єри, зворотний зв'язок. Досліджено, що зовнішня комунікація в публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадянське суспільство або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень.

Мета роботи. Метою статті є здійснення теоретичного обґрунтування головних складових процесу комунікації в публічному управлінні та комплексний аналіз функцій та видів комунікації в системі публічного управління.

Методологія. У запропонованій статті проаналізовані особливості комунікації в публічному управлінні. Визначено, що комунікація являє собою обмін інформацією між двома суб'єктами комунікативної взаємодії. Наголошено на тому, що для органів публічного управління надзвичайно важливою складовою комунікативної діяльності є зворотний зв'язок та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації «громадянське суспільство – публічний орган – громадянське суспільство».

Наукова новизна. Доведено, що комунікації повинні: забезпечувати ефективний обмін інформацією між суб'єктами та об'єктами управління; удосконалювати відносини між суб'єктами комунікації різних рівнів у процесі обміну інформацією; створювати інформаційні канали для обміну інформацією між окремими співробітниками та групами; налагоджувати та раціоналізувати інформаційні потоки.

Висновки. Наголошено на тому, що використання системи комунікацій у публічному управлінні є важливою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Підкреслено, що існують різні канали, якими здійснюється комунікація в системі публічного управління, і досить важко визначити, який з них є найважливішим і необхідним. Безумовно, офіційні засоби для кому-

нікації в публічних організаціях, несуть більше конкретики та перевірених даних, ніж неофіційні. Виявлено, що комунікація не може існувати у відриві від держави і суспільства, а суспільство не може розвиватися без грамотно налагодженої комунікації. Однак без взаємної довіри, зворотного зв'язку та своєчасної інформації, комунікація публічних інститутів та суспільства не буде ефективною та продуктивною. Визначено, що у зв'язку з цим керівники публічних організацій та управлінці різного рівня, повинні шукати шляхи, підходи вдосконалення комунікації, встановлення неформальних, більш оперативних каналів передачі, нарощувати власний потенціал через спілкування з підлеглими, іншими керівниками, постійного навчання та особистісного зростання.

Ключові слова: комунікація, комунікаційний процес, публічне управління, взаємодія, громадянське суспільство.

COMMUNICATIONS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

Abstract. The article reveals that communications in the system of public administration are an official, legally purposeful regulated movement of individual subjects of government to social community while maintaining a certain autonomy, independence, initiative, individuality. He emphasized that the communicative process plays an important role in public administration, regardless of the form of communication. It was found that the communication process in public administration includes the following elements: public administration institutions and citizens, messages, communication channels, information barriers, feedback. It has been studied that external communication in public administration is aimed at influencing civil society or obtaining recommendations or coordinating positions with members of society, internal communication permeates the entire system of public administration from within and is the main driving force in management decisions.

The purpose of the work. The aim of the article is to provide a theoretical justification of the main components of the communication process in public administration and a comprehensive analysis of the functions and types of communication in public administration.

Methodology. The proposed article analyzes the features of communication in public administration. It is defined that communication is the exchange of information between two subjects of communicative interaction. It is emphasized that for public administration bodies an extremely important component of communicative activity is feedback and the transition from one-sided informing citizens about government actions to two-way communication civil society – public body – civil society.

Scientific novelty. It is proved that communications should: ensure effective exchange of information between subjects and objects of management; to improve relations between the subjects of communication of different levels in the process of information exchange; create information channels for the exchange of information between individual employees and groups; establish and streamline information flows.

Conclusions. It is emphasized that the use of communication systems in public administration is an important component of the process of preparation and decision-making. It is emphasized that there are different channels through which communication is carried out in the system of public administration, and it is quite difficult to determine which of them is the most important and necessary. Of course, official means of communication in public organizations carry more specifics and verified data than unofficial ones. It was found that communication cannot exist in isolation from the state and society, and society cannot develop without well-established communication. However, without mutual trust, feedback and timely information, communication between public institutions and society will not be effective and productive. It is determined that in this regard, leaders of public organizations and managers at various levels should look for ways, approaches to improve communication, establish informal, more efficient transmission channels, build their capacity through communication with subordinates, other leaders, continuous learning and personal growth.

Key words: communication, communication process, public administration, interaction, civil society.

Вступ.

Комунікації грають величезну роль, як у житті будь-якої людини, так і у діяльності органів публічної влади, оскільки вони притаманні роботі всіх громадських інститутів. Кому-

нікативна підсистема є найважливішою складовою управління. Вона є складною системою, що складається з сукупності інформації, інформаційних потоків, які є засобом забезпечення узгодженості в управлінні; сукупності зв'язків,

взаємовідносин у системі публічного управління та управлінських відносин; простору, у якому відбувається процес формування та функціонування органів влади, що характеризується з погляду реальних зв'язків та взаємодій.

Крім того, комунікації представляють собою основний транслятор інформації між людьми і публічними інститутами, як на рівні держави, так і на рівні невеликого публічного органу, від спілкування між його складовими залежить робота цілого інституту.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою.

Вагомий внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі в публічній сфері, зробили Ю. Габермас і Н. Луман. Найсучасніші наукові обґрунтування в галузі вітчизняної публічної інформаційно-комунікаційної політики здійснюються у працях вчених Р. Войтович, Н. Грицяк, В. Гошовська, О. Коротич, М. Лашкіна, Л. Литвинова, С. Соловійова, Т. Топольницька та ін. Водночас дана тематика залишається актуальною і досі та потребує продовження наукової розробки.

Поняття, сутність та роль комунікацій у системі публічного управління.

Управлінські функції здійснюються засобами взаємодії між індивідами, соціальними групами, тобто за допомогою комунікації та обміну інформацією. При цьому слід зазначити, що «інформація» та «комунікація» є взаємопов'язаними термінами. Поняття «комунікація» в аспекті соціальної взаємодії, являє собою обмін думками, ідеями, відомостями, що передаються від одного носія до іншого за допомогою знаків, зафіксованих на матеріальних носіях.

Як зазначає Гошовська В., поняття «комунікація» походить від лат. «communis», що означає «загальне», отже визначення даного поняття можливе не просто, як передача інформації, а передача значення або сенсу за допомогою тих чи інших символів (Гошовська, Поліщук, 2015).

Цікавою є думка дослідниці Коротич О., яка визначає комунікацію, як обмін ідеями, думками та інформацією, яка має бути значуща для учасників комунікації, в усному та письмовому вигляді за допомогою символів з метою домогтися від сторони, що робить, точного розуміння відправленого повідомлення (Коротич, 2019). В свою чергу, дослідниця Литвинова Л. вважає, що комунікація – це обмін інформацією, відповідно до якого керівник приймає управлінські рішення та доводить їх до співробітників організації (Литвинова, 2015).

Термін «комунікація» можна розуміти дво-яко, з одного боку, у ньому фіксується статика

взаємодії. Зокрема це можна простежити на прикладі будь-якого письмового документа, який несе в собі ту чи іншу інформацію, виконує інформативну, емотивну (спонукає емоції; мотивацію взаємодії) та управлінську функцію і встановлює та підтримує фактичні контакти. З іншого боку, комунікації фіксують динаміку, безпосередньо процес взаємодії. Комунікації у системі публічного управління є офіційним, юридично цілеспрямованим регламентованим рухом індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільноти із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності, індивідуальності.

Структура комунікативного процесу зазвичай є набір чотирьох базових елементів, до яких відносяться:

- відправник – особа, яка генерує ідею, або збирає та передає інформацію;
- власне інформація, безпосередньо повідомлення, яке має бути закодовано за допомогою символів;
- канали передачі інформації та засоби передачі інформації;
- одержувач – особа, для якої призначається інформація та яка інтерпретує її (Безрук, 2017).

Будь-який орган публічної влади, являє собою соціальну організацію, яку з позиції теорії соціальної взаємодії потрібно визначати, як форму взаємодії людей, яка націлена на виконання певної суспільно значущої функції. Така взаємодія забезпечується та виражається за такими засобами:

- система офіційних відносин, які регламентуються юридичними розпорядженнями;
- розподіл функцій, що у сукупності утворює горизонтальну спеціалізацію;
- субординації посад, що є вертикальною спеціалізацією;

– система комунікацій включають засоби і канали передачі інформації, яка рухається зверху вниз, знизу вгору і по горизонталі.

Доцільно наголосити, що комунікативний процес відіграє важливу роль у публічному управлінні незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться. Керівники органів публічного управління потребують інформацію, необхідну для прийняття рішення.

Зовнішня і внутрішня комунікація в публічному управлінні.

Необхідно розрізняти поняття зовнішньої та внутрішньої комунікації. Поки зовнішня комунікація в публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадянське суспільство або отримання рекомендацій чи узгодження

позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень. За словами американського вченого Г. Саймона, відомого своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути порядку» (Косар, Камініс, Халісте, 2018). Для нього уявлення про те, що комунікація в управлінні є подвійним процесом. Вона охоплює як транслявання інформації і наказів від центру прийняття рішень, так і рух інформаційних потоків до цього центру. Ці потоки можуть мати різний характер, наприклад поради щодо прийняття рішення або зворотний зв'язок від виконавців.

Організація створює комунікаційні канали, через які отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень і куди передається інформація після ухвалення рішення. Ці канали можуть бути офіційними та не офіційними. Офіційні канали в основному засновані на організації формальної влади (системи управління), а не офіційні канали належать до розгалуженої соціальної системи зв'язків в організації. Щоб бути результативною, комунікація повинна не тільки наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати.

Комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікативні функції організації – це винятковий навик, який можливо здобути, вдосконалити й розвинути. Комунікація є результативною, якщо інформаційне повідомлення може бути декодоване і зрозуміле для одержувача.

У публічному управлінні можливо виділити такі види публічної (зовнішньої) комунікації:

- з метою інформаційного спілкування;
- для залучення публічних послуг;
- з метою обговорення попередніх ідей, які неможливо досягти без народної участі (Дрешпак, 2015).

Необхідно звернути увагу на те, що зовнішня комунікація публічних установ із громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку – від публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такого спілкування є надання інформації про власні послуги та інформації про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадянського суспільства.

Комунікаційний процес у публічному управлінні включає такі елементи: установи публічного управління та громадяни, повідомлення, канали комунікації, інформаційні бар'єри, зво-

ротний зв'язок. Далі слід більш детально розглянути кожен елемент.

Установи публічного управління – муніципалітети, інші місцеві та регіональні органи влади, а також центральні органи знаходяться в спілкуванні з громадянами і є відправниками та одержувачами управлінської комунікації. Функції відправника і одержувача не є чітко визначеними. Залежно від характеру спілкування відправником у комунікаційному процесі можуть бути як органи публічної влади, так і громадянське суспільство (Гошовська, 2016).

Варто відмітити, що кожне повідомлення є основою комунікаційних відносин. Воно має меті – інформувати, мотивувати, пропонувати, переконувати, сповіщати тощо. Канали комунікації визначають форму спілкування. Головною передумовою того, що повідомлення буде мати вплив на громадськість, є вибір такого каналу спілкування, який в даному випадку є доступний і зручний для всіх учасників процесу спілкування, тобто повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії.

Інформаційні бар'єри часто впливають на передачу інформаційного повідомлення через канал зв'язку. Однак зазвичай інформативні перешкоди і бар'єри безпосередньо заважають одержувачу, знижуючи його увагу до змісту повідомлення. Незалежно від форми спілкування, інформаційні бар'єри негативно впливають на якість та ефективність спілкування між відправником і одержувачем.

Наступний елемент, який необхідно розглянути це зворотній зв'язок, який являє собою повідомлення, яке рухається в протилежному напрямку, тобто до відправника початкового повідомлення. В організаційному сенсі зворотній зв'язок – це інформація, яку одержує організація у відповідь на її поведінку і може бути використана для коригування її майбутньої поведінки для досягнення належного результату діяльності. Відповідальний керівник повинен звертати особливу увагу на зворотний зв'язок і мати можливість отримати оцінку якості та переваги своєї діяльності у зв'язках з громадянським суспільством.

Отже, можна констатувати, що комунікація в публічному управлінні – це обмін інформацією між двома суб'єктами комунікативної взаємодії. Для органів публічного управління надзвичайно важливою складовою комунікативної діяльності є зворотний зв'язок та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації “грома-

дянське суспільство – публічний орган – громадянське суспільство”.

Функції та види комунікації в системі публічного управління.

У системі управління комунікації виконують специфічні функції, які різні дослідники характеризують по-різному. Так, найбільш популярним є поділ функцій комунікацій на великі групи: інформаційно-комунікативна функція і регулятивно-керуюча функція.

Варто підкреслити, що особливістю інформаційно-комунікативної функції комунікацій є те, що інформація не просто передається – приймається, а й формується, що є важливим моментом для творчого продуктивного спілкування. Завдяки інформаційно-комунікативній функції здійснюється вирівнювання відмінностей у вихідній інформованості партнерів (Грицяк, 2015). Регулятивно-керуюча функція виявляється у цьому, що з цієї функції можна регулювати, власну поведінку та поведінку інших людей.

Проаналізувавши наукову літературу з даного питання можна дійти висновку, що комунікації повинні:

- забезпечувати ефективний обмін інформацією між суб'єктами та об'єктами управління;
- удосконалювати відносини між суб'єктами комунікації різних рівнів у процесі обміну інформацією;
- створювати інформаційні канали для обміну інформацією між окремими співробітниками та групами;
- налагоджувати та раціоналізувати інформаційні потоки.

Слід відмітити, що цікавою є думка дослідниці Топольницька Т., яка виділяє такі функції комунікацій як:

- консервативна функція, спрямована на збереження статус-кво публічної системи та яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;
- координуюча функція, яка націлена на забезпечення координації владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, та їх можливих змін;
- інтегруюча функція, яка пов'язана із втіленням такої публічної політики, яка б могла врахувати інтереси всіх елементів суспільної системи, та яка б сприяла виробленню та прийняттю погоджених управлінських рішень;
- мобілізаційна функція, спрямована на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;

– соціалізуюча функція, пов'язана з засвоєнням у процесі інформаційного обміну цінностей та традицій держави, соціально-політичних норм тощо (Топольницька, 2019).

Крім того, деякі дослідники відзначають, що характеризуючи функції комунікації в публічному управлінні необхідно говорити і про їх ідеологічну функцію, оскільки грамотно налагоджений зворотний зв'язок з населенням має в своєму розпорядженні громадян довіру чинної влади.

Необхідно звернути увагу на те, що комунікація поділяється на дві групи: між організацією та її середовищем та між рівнями управління та підрозділами. До першої групи відносяться комунікації, що являють собою інформаційну взаємодію із зовнішнім середовищем: засоби масової інформації, споживачі, нагляд за якістю продукції тощо. Виникнення комунікацій усередині організації як зборів, обговорень тощо. До другої групи слід віднести:

- міжрівневі комунікації – комунікація здійснюється по вертикалі та по горизонталі між підрозділами. Зверху вниз передається інформація про прийняті рішення, поточні завдання, рекомендації, знизу вгору – інформація про перебіг виробничого процесу, завантаження обладнання, надходження сировини у вигляді звітів;
- комунікації між різними підрозділами – обмін інформацією для координації завдань та дій підрозділів організацій органів публічного управління. Координується діяльність робочих груп з контролю над витратами, збутом продукції. Керівники інформують один одного про перебіг впровадження нової техніки;
- комунікації «керівник-підлеглий» – це обмін інформацією про способи діяльності, результативність роботи, винагороди, проблеми, зміни і т.д. Дані комунікації надають безпосередній вплив на виробничий процес;
- комунікації між керівником та робочою групою – важливий компонент для досягнення ефективності управління. Участь у обміні інформацією кожного члена робочої групи дозволяє виробити правильні відносини групи з керівником, а керівнику – найактивніше залучати підлеглих у відносини організації;
- неформальні комунікації – думки, складаються у неформальних групах і надходять до керівника органів публічного управління неформальними каналами, дають можливість приймати більш правильні рішення, попереджати конфліктні ситуації (Гошовська, 2016).

Таким чином, підводячи підсумок, можна сказати, що комунікація, являє собою інформаційний обмін у технологічно організованих системах,

зокрема в системі публічного управління. Керуючи комунікацією, активно впливаючи на її компоненти, органи публічного управління реалізують свої сильні сторони та нейтралізують слабкі.

Висновки. Отже, можна констатувати, що використання системи комунікацій у публічному управлінні є важливою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Варто підкреслити, що існують різні канали, якими здійснюється комунікація в системі публічного управління, і досить важко визначити, який з них є найважливішим і необхідним. Безумовно, офіційні засоби для комунікації в публічних організаціях, несуть більше конкретики та перевірених даних, ніж неофіційні. Слід додати, що комунікація не може існувати у відриві від держави і суспільства, а суспільство не може розвиватися без грамотно налагодженої комунікації. Однак без взаємної довіри, зворотного зв'язку та своєчасної інформації, комунікація публічних інститутів та суспільства не буде ефективною та продуктивною. У зв'язку із цим керівники публічних організацій та управлінці різного рівня, повинні шукати шляхи, підходи вдосконалення комунікації, встановлення неформальних, більш оперативних каналів передачі, нарощувати власний потенціал через спілкування з підлеглими, іншими керівниками, постійного навчання та особистісного зростання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безрук В.М. Особливості розвитку комунікативної компетентності державних службовців. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 1(50). С. 139–148.
2. Гошовська В.А., Поліщук В.А. Складові професійного потенціалу державного службовця : навч.-метод. Матеріали / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. Київ : НАДУ, 2015. 52 с.
3. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні : навч. пос. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
4. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С.Г. Соловйов та ін. ; заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
5. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. / Косар Л., Камініс Я., Халісте Е. та ін. Київ : [б. в.], 2018. 136 с.

6. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад. Гошовська В.А. та ін. Київ : К.І.С., 2016. 130 с.
7. Коротич О.Б. Комунікативна діяльність персоналу органів публічного управління. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики* : зб. тез XIX Міжнар. наук. конгрес, (19 квітня 2019 р.). Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2019. С. 23–25.
8. Литвинова Л.В., Збираник Ю.В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 4–11 URL: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf.
9. Топольницька Т.Б. Комунікативний аспект у формуванні іміджу органів публічної влади. *Електронне наукове видання «Економіка та суспільство»*. 2019. Вип. 20. С. 593–594.

REFERENCES

1. Bezruk, V. M. (2017). Features of the development of the communicative competence of civil servants. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 1(50), 139-148 [in Ukrainian].
2. Hoshovska, V.A. & Polishchuk, V. A. (2015). *The components of the professional capacity of a public servant*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Dreshpak, V. M. (2015). *Communication in public administration*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
4. Soloviov, S. H. (2015). *The information component of public policy and administration*. N. V. Hrytsiak (Ed.). Kyiv: K. I. S. [in Ukrainian].
5. Kosar, L, Kaminis, Ya. & Khaliste, Ye. (2018). *A communication toolkit for civil servants*. Kyiv.
6. Hoshovska, V. A. (2016). *Communication in public administration: aspects of organisational culture and business interactions*. Kyiv: K. I. S. [in Ukrainian].
7. Korotych, O. B. (2019). Communication activities of staff in public administration. *Publichne upravlinnia XXI stolittia: syntezy nauky ta praktyky* (pp. 23-25). Kharkiv: KharRIDU NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
8. Lytvynova, L. V. & Zbyrany, Yu. V. (2015). Theoretical aspects of communication development in public authorities in Ukraine. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2, 4-11. Retrieved from: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf.
9. Topolnytska, T. B. (2019). The communicative aspect in shaping the image of public authorities. *Elektronne nauкове vydannia "Ekonomika ta suspilstvo"*, 20, 593-594 [in Ukrainian].

Олексієнко Олександра Миколаївна,

заступник директора, Броварська загальноосвітня школа I-III ступенів № 6 Броварської міської ради Броварського району Київської області, академік, Міжнародна академія культури безпеки, екології та здоров'я, аспірант, ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: olexs67@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3114-3154>

Oleksiienko Aleksandra Mykolaivna,

Deputy Director, Brovary Secondary School of I-III Grades № 6 of Brovary City Council, Academician, International Academy of Safety, Ecology and Health Culture, Postgraduate Student, Private Joint-Stock Company "Higher education institution "Interregional Academy of Personnel Management", 02000, Kyiv, Frometivska, 2, e-mail: olexs67@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3114-3154>



МЕХАНІЗМИ ПРОФЕСІЙНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ЯК ПОКАЗНИК ЇХНЬОГО ІМІДЖУ У СТВОРЕННІ ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ

Анотація. Класифікація професійної мобільності, що подана у статті, дає можливість упорядкувати різноманітні переміщення з єдиних позицій, подати їх як окремі прояви загального процесу професійно-педагогічної мобільності, визначити, який вид мобільності забезпечує виконання тих чи інших соціальних функцій. З'ясовано, що мобільність може бути диференційована на інтрагенераційну та інтергенераційну. За суб'єктом розрізняють мобільність індивідуальну і групову; за спрямуванням – внутрішню та зовнішню. Показано класифікації працівників за їх ставленням до мобільності, що можна умовно поділити на такі групи: фактично мобільні; потенційно мобільні; фактично стабільні; потенційно стабільні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні важливості професійної мобільності суб'єктів освітнього простору в умовах реформування освіти, визначення основних напрямків підвищення якості управління освітньою діяльністю до рівня європейських вимог та розробка методичних рекомендацій керівників з питань управління якістю освітньої діяльності в Європейському просторі освіти; визначенні сутності професійної мобільності.

Методологія. У запропонованій статті проаналізовані поняття мобільність, реформування, оптимізація й інтенсифікація в освіті, ефективність і готовність керівних кадрів до управління створенням здоров'язбережувального простору, прийняття управлінських рішень та їх вплив на якість життєдіяльності всіх суб'єктів закладу освіти: узагальнені різні підходи до визначення змісту та структури поняття «механізм державного управління».

Наукова новизна. Проаналізовано використання поняття механізму мобільності державного управління у стратегічних документах щодо розвитку системи освіти. Запропоновано визначення та структурну модель механізму державного управління розвитком загальної середньої освіти, управління якістю освітньої діяльності в Європейському просторі освіти; визначення сутності професійної мобільності управлінських і педагогічних кадрів і розкриття значення

якісної підготовки фахівця для формування професійної мобільності в умовах сучасного освітнього простору.

Висновки. Механізми професійної мобільності державного управління підготовки кадрів для створення здоров'язбережувального освітнього простору можуть бути розбудовані на основі гуманістичної тріади сучасної філософії освіти «людина – освіта – екологія – педагогічна культура». Необхідним є створення дієвих механізмів державно-громадського управління системою освіти як шляхом утворення нових інститутів, так і удосконалення діяльності вже існуючих. Доцільним є створення при державних органах управління низки експертних рад – постійно діючих дорадчих органів, функціонування яких підвищить рівень участі працівників закладів освіти, громадських і професійних об'єднань, у прийнятті доцільних управлінських рішень з найважливіших питань державних механізмів мобільності створення здоров'язбережувального простору освіти України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, освітній простір, розвиток освіти, здоров'язбережувальні технології, здоров'я, безпека життя, управління, освіта, професійна мобільність, учасники освітнього процесу.

MECHANISMS OF PROFESSIONAL MOBILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL AS AN INDICATOR OF THEIR IMAGE IN CREATING A HEALTH-PRESERVING EDUCATIONAL SPACE

Abstract. Classification of professional mobility, presented in the article, makes it possible to organize various movements from a single position, to present them as separate manifestations of the general process of professional and pedagogical mobility, to determine what kind of mobility provides certain social functions. It was found that mobility can be differentiated into intragenerational and intergenerational. According to the subject, there are individual and group mobility; in the direction – internal and external. Classifications of employees according to their attitude to mobility are shown, which can be divided into the following groups: actually mobile; potentially mobile; actually stable; potentially stable.

The purpose of the article is to substantiate the importance of professional mobility of educational entities in the context of educational reform, identify key areas for improving the quality of educational management to European standards and develop guidelines for quality management of educational activities in the European educational space; defining the essence of professional mobility.

Methodology. The proposed article analyzes the concepts of mobility, reform, optimization and intensification in education, efficiency and willingness of managers to manage the creation of health-preserving space, management decisions and their impact on the quality of life of all subjects of education: summarizes different approaches to content. and the structure of the concept of mechanism of public administration.

Scientific novelty. The use of the concept of mechanisms of public administration mobility in strategic documents for the development of the education system is analyzed. The definition and structural model of the mechanism of state management of the development of general secondary education are proposed. Management of the quality of educational activities in the European educational space; defining the essence of professional mobility of managerial and pedagogical staff and revealing the importance of quality training for the formation of professional mobility in the modern educational space.

Conclusions. The mechanisms of professional mobility of the state management of training for the creation of a healthy educational space can be developed on the basis of the humanistic triad of modern philosophy of education “man – education – ecology – pedagogical culture”. It is necessary to create effective mechanisms for public administration of the education system both by establishing new institutions and improving the activities of existing ones. It is expedient to create a number of expert councils at state governing bodies – permanent advisory bodies, the functioning of which will increase the participation of employers of educational institutions, public and professional associations, in making appropriate management decisions on key issues of state mobility mechanisms.

Key words: public administration, state mechanisms of public administration, educational space, development of education, health-preserving technologies, health, safety of life, management, education, professional mobility, participants of educational process.

Вступ. Професійну мобільність витлумачено як системну якість особистості спеціаліста, яка включає цілий ряд знань, умінь, здібностей, особистих якостей, ціннісних орієнтацій тощо. Подано бачення мобільності спеціалістів закордонними вченими. Зазначено, що класифікація професійної мобільності, представленої у статті, дає можливість упорядкувати різноманітні переміщення з єдиних позицій, подати їх як окремі прояви загального процесу професійно-педагогічної мобільності, визначити, який вид мобільності забезпечує виконання тих чи інших соціальних функцій. З'ясовано, що мобільність може бути диференційована на інтрагенераційну та інтергенераційну. За суб'єктом розрізняють мобільність індивідуальну та групову. Механізми професійної мобільності сьогодні вбачають як системну якість особистості керівних кадрів, яка включає в себе цілу низку знань, умінь, здібностей, особистих якостей, ціннісних орієнтацій тощо. Професійна мобільність може бути диференційована на інтрагенераційну та інтергенераційну. За суб'єктом розрізняють мобільність індивідуальну та групову; за напрямком – внутрішню та зовнішню. Показані класифікації працівників за відношенням до мобільності, що можна умовно розділити на такі групи: фактично мобільні; потенційно мобільні; фактично стабільні; потенційно стабільні.

Обґрунтування.

На початку ХХІ століття феномен професійної мобільності став актуальним об'єктом дослідження публічного управління. Це пов'язано з ухваленням Європейською Радою Резолюції щодо навчання упродовж життя 27 червня 2002 року. У вказаному документі пріоритетним визначено потребу й завдання формування «нових базових умінь», охоплення навчанням періоду від дошкільного до пенсійного віку. Зрозуміло, що це сприятиме розвитку здатності особистості адаптуватися до змін, підвищить її мобільність і конкурентоспроможність на ринку праці.

Саме освіта визначає конкурентоспроможність держави на довготривалий період. У найближчій перспективі найуспішнішими на ринку праці будуть фахівці, які вміють навчатися впродовж життя, критично мислити, ставити цілі та досягати їх, працювати в команді, спілкуватися в багатокультурному середовищі та володіти іншими сучасними вміннями. Нині затребуваним стає фахівець, спроможний швидко і, що важливо, ефективно орієнтуватися у професійному середовищі, яке постійно трансформується, приймати кваліфіковані рішення, адап-

туватися до нових умов та обставин. Зазначене є провідними чинниками успішної професійної самореалізації особистості.

Однак конкурентоспроможність управлінців різних державних вертикалей визначається не лише його професіоналізмом, рівнем кваліфікації, але й залежить від досвіду діяльності, майстерності, володіння ними професійно значущими якостями, зокрема відповідальністю за власний неперервний професійний розвиток, здатністю до сприйняття нового, творчого розвитку, інноваційними пошуками й відкриттями, а також компетентністю мобільністю.

Суспільний стан у зв'язку з пандемією COVID-19, епідемією туберкульозу, кіру первинною захворюваністю практично не падає з 2015 року, хоча у період 2011–2014 рр. спостерігалася тенденція до зниження рівня поширеності захворюваності населення України.

Пошуки удосконалення механізмів мобільності державного управління освітою, оптимального розподілу повноважень між різними вертикалями влади управління є предметом постійної уваги влади. Таким чином, вищезгадане вимагає мобільності в удосконаленні механізмів державного управління освітою, що залишається досить актуальним в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою

Аналіз наукових розвідок учених засвідчив, що механізми управлінської мобільності спеціалістів як класифікацію професійної мобільності, представленої нами у статті, дає можливість упорядкувати різноманітні переміщення з єдиних позицій, подати їх як окремі прояви загального процесу професійно-педагогічної мобільності, визначити, який вид мобільності забезпечує виконання тих чи інших соціальних функцій. Л.Г. Горяна, М.В. Співак, І.А. Семечко-Орлова, Н.О. Терентьєва та ін. присвятили свої дослідження професійній мобільності як фаховій якості педагогічного працівника.

У контексті нашого дослідження актуальними є роботи Сушенцевої Л.Л., Сушенцева О.О., щодо впливу професійної мобільності на конкурентоздатність фахівця на сучасному ринку праці.

Процеси глобалізації та інтеграції ідеї створення здоров'язбережувального простору в сучасному світі вкотре уможливорює передбачення передумов до постійної активності та мобільності управлінських кадрів у соціальному просторі, зумовлюють потребу швидкої адаптації до мінливих умов, гнучкої взаємодії з різними системами та суб'єктами. Зазначене сприяє інтенсивному нагромадженню, поши-

ренню та використанню інформаційних потоків, що потребує від державних управлінських кадрів умінь оперативно оновлювати знання та розширювати науковий світогляд. Тому нині освіта – найцінніший ресурс, на якому ґрунтується інтелектуальний, духовний, фізичний і культурний розвиток особистості, її успішна соціалізація, економічний добробут, розвиток суспільства.

Механізми мобільності в сучасному освітньому середовищі виявляються в готовності управлінців до змін у суспільній освітній політиці, здатності орієнтуватися в педагогічному просторі відповідно до актуалізованих завдань і сприяють підвищенню рівня його адаптаційних можливостей, формують підґрунтя творчої управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Поняття мобільності розглядається як перехід особистості в соціально-професійному середовищі від однієї соціальної позиції до іншої, пов'язаний зі змінами її освітнього рівня. Тому формування в Україні єдиного освітнього здоров'язбережувального простору сприятиме зростанню мобільності керівних і педагогічних кадрів, що в подальшому забезпечить їм успішну самореалізацію в обраній професії. Законами України «Про вищу освіту», «Про фахову передвищу освіту» забезпечується право на академічну мобільність, яка передбачає можливість учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити дослідницьку, наукову діяльність в іншому закладі освіти (науковій установі) на території України чи поза її межами (Брижак, 2016).

Професійні та академічні механізми мобільності взаємно впливають на формування одна одної. Очевидно, що професійна мобільність є логічним продовженням академічної мобільності, яку можна розглядати як процес інтелектуального зростання, важливий для особистого та професійного розвитку.

В умовах реформування змісту освіти, модернізації методів навчання посилюються вимоги до підготовки майбутніх педагогів, спроможних конкурувати за робочі місця. Тому якісна підготовка фахівців освіти обов'язково повинна бути спрямована на формування й розвиток професійної мобільності як важливої якості особистості (Співак, 2016).

Професійна мобільність – це складне системне утворення, інтегральна якість особистості та діяльності педагога, що формується і виявляється у процесі професійної підготовки,

перепідготовки, самовиховання і творчої самореалізації фахівця, тобто розуміється як можлива стратегія професіоналізації педагогічних кадрів (Прима, 2016).

Критерії оцінки мобільності. *Якості особистості:* відкритість світу, довіра до людей і до себе, гнучкість, оперативність, контроль, толерантність; *уміння:* здійснювати рефлексію, саморегуляцію, самовизначення, цілепокладання; *здатності:* виділяти й розуміти сутність змін у суспільному середовищі; бачити альтернативність розвитку ситуації; конструктивно і продуктивно мислити (креативне мислення); проєктувати необхідні зміни та адаптуватися до них; вирішувати проблеми дослідження (Семінець-Орлова, 2018).

Формування та розвиток: ціннісного ставлення до педагогічної діяльності, мобільності, стійкої мотивації до постійного професійного саморозвитку та самореалізації; професійних компетентностей на основі вдосконалення стандартів вищої освіти, змісту і структури освітнього процесу, технологій і методик навчання, практичної підготовки; адаптаційних можливостей до динамічних змін у системі освіти; аналітично-рефлексивних умінь, особистісних якостей. Ми продіагностували рівень професійної мобільності у вчителів різного віку. Вибірку склали 100 педагогічних працівників, які працюють у закладах освіти м. Бровари. З них: 45 осіб – віком від 20 до 30 років, 24 особи – віком від 31 до 40 років, 22 особи – віком від 41 до 50 років, 9 осіб – віком 51 рік і старші. Результати дослідження рівнів професійної мобільності представлені у таблиці 1.

Таким чином, дослідивши рівень професійної мобільності педагогічних працівників, можна зробити висновок, що професійна мобільність особистості – це вияв активності індивіда, яка проявляється в готовності ініціювати зміни в професійному житті. Виявлений у результаті опитування середній рівень професійної мобільності дозволяє зробити припущення, що при потребі швидко знайти інші показники можуть виникати труднощі з виявами професійної мобільності і, відповідно, із професійною самореалізацією. Тому в подальшому вважаємо доцільним досліджувати професійну мобільність з метою виявлення факторів, що на неї впливають для забезпечення підвищення рівня професійної мобільності.

Висновки та перспективи подальших досліджень запропонованого напрямку. Як видно із зазначеного, конкурентоздатність, професійна мобільність, професіоналізм і компетентність

Рівні професійної мобільності

Рівень професійної мобільності	Вік досліджуваних			
	20 – 30 р.	31 – 40 р.	41 – 50 р.	51 р. і старші
Низький	5	1	2	-
Нижчий за середній	8	8	8	4
Середній	30	14	12	4
Високий	2	1	-	1

фахівця – це якості, від яких залежать життєві й трудові успіхи людини. Механізми професійної мобільності потрактовано як системну якість особи державного управлінця, що включає в себе цілу низку знань, умінь, здібностей, особистих якостей, ціннісних орієнтацій тощо. Подано бачення мобільності керівних і педагогічних кадрів вітчизняними вченими. Зокрема, ученими-компаративістами, якими створено концепцію мобільності педагогічного працівника – європейця. Основа її – ідеал майбутнього Європейського суспільства, який гарантує здоров'язбережувальний і комфортний освітній простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Брижак Н.Ю. Професійна мобільність як фахова якість майбутнього вчителя. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Педагогіка. Соціальна робота»*. 2016. Випуск 1(38). С. 67–70.
- Горяна Л.Г., Терентьева Н.О. Здоров'язбережувальний контент формування професійного іміджу педагогічних працівників у вітчизняному освітньому просторі. *Професійний успіх у контексті сталого розвитку: освіта, економіка, екологія: монограф.* Черкаси : Видавець Чабаненко Ю.А., 2018.
- Пріма Р.М. Формування професійної мобільності майбутнього вчителя: вектори наукових досліджень, *Педагогічна освіта: теорія і практика. Психологія. Педагогіка. Збірник наукових праць*, № 25. 2016. С. 40–45.
- Романова С.М. Гуманітаризація професійної освіти у вищих навчальних закладах технічного профілю США : автореф. дис. канд. пед. наук : 13.00.04 – теорія і методика професійної освіти. Київ, 1996. 24 с.
- Сушенцева Л.Л., Сушенцев О.О. Вплив професійної мобільності на конкурентоздатність фахівця на сучасному ринку праці. *Молодий вчений, Педагогічні науки*. 2016. № 3(31), квітень. С. 568–572.
- Семенець-Орлова І.А. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Київ : ЮСТОН, 2018.
- Співак М.В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016.

REFERENCES

- Bryzhak, N. (2016). Profesiynna mobil'nist' yak fakhova yakist' maybutn'oho vchytelya [Professional mobility as a feature of teacher of future], *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho universytetu. Seriya: Pedagogika. Sotsial'na robota*. 1 (38). S. 67–70 [in Ukrainian].
- Goryana, L. & Terent'yeva, N. (2018). *Zdorov'yazberezhuvальnyj kontent formuvannya profesijnogo imidzhu pedagogichny'x pracivny'kiv u vitchy'znyanomu osvith'omu prostori. Profesijnijj uspix u konteksti stalogo rozvy'tku: osvita, ekonomika, ekologiya* [Health-preserving content forms the professional image of teachers in the domestic educational space. Professional success in the context of sustainable development: education, economics, ecology]. Monograf. Kyiv [in Ukrainian].
- Prima, R. (2016). Formuvannya profesijnoyi mobil'nosti maybutn'oho vchytelya: vektory naukovykh doslidzhen' [Professional mobility of teacher of future] *Pedahohichna osvita: teoriya i praktyka. Psykholohiya. Pedagogika. Zbirnyk naukovykh prats*. 25. S. 40–45 [in Ukrainian].
- Romanova, S. (1996). *Humanitaryzatsiya profesijnoyi osvity u vyshchyykh navchal'nykh zakladakh tekhnichnoho profilu SSHA*. Kyiv, 1996 [in Ukrainian].
- Sushentseva, L., Sushentsev, O. (2016). Vplyv profesijnoyi mobil'nosti na konkurentozdatnist' fakhivtsya na suchasnomu rynku pratsi [Professional mobility on the market context]. *Molodyy vchenyy, Pedagogichni nauky*. 4 (31), 568–572 [in Ukrainian].
- Semenets-Orlova, I. (2015). Alternative classification of education changes, *Actually problems of public administration*, 3, 26-31.
- Spivak, M. (2016). Derzhavna polity'ka zdorov'yazberezhennya: svitovy'j dosvid i Ukrayina [State health policy: world experience and Ukraine]. Kyiv: Institute of State and Law. V.M. Koretsky NAS of Ukraine; Logos Publishing House [in Ukrainian].



Ортіна Ганна Володимирівна,

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, 72312, м. Мелітополь, Запорізька область, просп. Богдана Хмельницького, 18, e-mail: ortinaganna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6244-5759>

Ortina Ganna Volodymyrivna,

Doctor of Public Administration, Professor at Public Administration, Administration and Law Department, Dmytro Motornyi Tavria State Agrotechnological University, 72312, Melitopol, Zaorizhzhia region, Bohdan Khmelnytskyi Avenue, 18, e-mail: ortinaganna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6244-5759>



Рибальченко Ніна Павлівна,

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, 72312, м. Мелітополь, Запорізька область, просп. Богдана Хмельницького, 18, e-mail: ninarybka07@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3358-2249>

Rybalchenko Nina Pavlivna,

Candidate of Sciences in Public Administration, Senior Instructor at Department of Public Administration, Administrative Law, Dmytro Motornyi Tavria State Agrotechnological University, 72312, Melitopol, Zaorizhzhia region, Bohdan Khmelnytskyi Avenue, 18, e-mail: ninarybka07@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3358-2249>

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Мета роботи. Стаття присвячена окремим питанням трансформації механізму реалізації публічної влади в умовах цифрового суспільства. Діджиталізація публічної влади серйозним чином коригує взаємовідносини людини, суспільства та держави. Це позначається на конституційно-правовому статусі людини в цифровому вимірі. **Методологія.** Методологічну базу наукового дослідження складають методи проведення аналогії, синтезу, системного аналізу, застосування

методу спостереження, опису, індукції та дедукції. Необхідно відзначити, що на території України з кожним роком набувають популярності державні послуги, що здійснюються в мережі Інтернет. У зв'язку з чим успішно розвивається платформа надання даних державних та муніципальних послуг як громадянам, а й різним установам. З лютого 2020 року почав працювати мобільний додаток «ДІА». Це державний проект, яким займається Міністерством цифрової трансформації України. **Наукова новизна.** Формування цифрової економіки видозмінює архітектуру соціально-трудових відносин, визначивши необхідність пошуку нової точки балансу у суспільстві, що забезпечує досягнення соціального компромісу та збереження цілісності держави. Сучасні цифрові технології відкривають нові можливості у реалізації окремих державно-правових інститутів. Це повною мірою стосується інституції виборів. У статті висловлюється певне побоювання, що нові технології у разі їх застосування до усталених інститутів реалізації громадської влади можуть девальвувати конституційно-правові цінності і принципи, що захищаються ними. **Висновки.** На підставі цього можна зробити висновок про необхідність початку конституційно-правової дискусії щодо меж застосування нових технологій у сфері здійснення публічної влади.

Ключові слова: цифрове суспільство, цифрова економіка, діджиталізація, публічна влада, цифрова конституція.

DIGITALIZATION OF PUBLIC POWER

Abstract. The purpose of the research. The article is devoted to some issues of transformation of the mechanism of realization of public power in the digital society. Digitalization of public power seriously adjusts the relationship between man, society and the state. This will affect the constitutional and legal status of man in the digital dimension. **Methodology.** The methodological basis of scientific research consists of methods of analogy, synthesis, systems analysis, application of the method of observation, description, induction and deduction. It should be noted that in Ukraine, public services provided on the Internet are gaining popularity every year. In this regard, the platform for providing data on state and municipal services is being successfully developed not only for citizens, but also for various institutions. In February 2020, the mobile application ACTION was launched. This is a state project implemented by the Ministry of Digital Transformation of Ukraine. **Scientific novelty.** The formation of the digital economy will change the architecture of social and labor relations, identifying the need to find a new point of balance in society, which ensures the achievement of social compromise and preservation of the integrity of the state. Modern digital technologies open new opportunities in the implementation of certain state and legal institutions. This fully applies to the institution of elections. However, the article expresses some concern that new technologies, if applied to established institutions of public authority, may devalue the constitutional and legal values and principles protected by them. **Conclusions.** Based on this, we can conclude that it is necessary to start a constitutional and legal debate on the limits of the use of new technologies in the exercise of public power.

Key words: digital society, digital economy, digitalization, public authority, digital constitution.

1. Вступ

Реалізація публічної влади у кожен конкретний історичний період характеризується своїми особливостями, параметрами, формами та іншими відмітними ознаками, властивими конкретному історичному етапу розвитку суспільства.

Світовий досвід показує, що сьогодні досить ефективним є впровадження діджиталізації в діяльність органів публічної влади, що створює для громадян можливість самообслуговування та швидкого пошуку необхідної інформації з питань отримання адміністративних послуг, подання звітності, реєстрації на прийом до фахівців тощо. Саме це необхідно сьогодні

суспільству, оскільки діджиталізація світу відбувається так швидко, що ми вже скоро не уявлятимемо життя без електронних послуг.

Питаннями впровадження діджиталізації в діяльність публічної влади займалися М.С. Міхровська, О.М. Литвинов, Л.І. Кормич та А.І. Кормич, К.А. Куприна, Т.М. Краснопольська й І.М. Милосердна, І.В. Арістова, О.А. Баранов, К.І. Беляков, М.В. Гордійчук, Н.А. Литвин, С.М. Левчук, А.М. Новицький, Н.Б. Новицька, І.М. Сопілко, М.Я. Швець та ін.

Мета статті – дослідження підходів щодо визначення діджиталізації як засобу публічної влади в умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються у державі.

2. Діджиталізація публічної влади – майбутнє України.

Однією з особливостей реалізації публічної влади в сучасний історичний період є її діджиталізація. Термін «діджиталізація» походить від англійського «digitalization» і в перекладі означає «оцифровування», «цифровізація» або ж «приведення в цифрову форму». У широкому сенсі він означає перехід інформаційного поля на цифрові технології, тобто те, що відбувається нині, іноді вживається на позначення конкретного акта переведення певної інформації з аналогового у цифровий формат для її більш легкого подальшого використання на сучасних електронних дівайсах. Відповідно до Оксфордського словника англійської мови діджиталізація – це «запровадження або збільшення використання організаціями в певній галузі країни тощо цифрових і комп'ютерних технологій» (Brennen, 2014).

Термін діджиталізація, як, втім, і саме явище діджиталізація більшою мірою властиві економічним та виробничим процесам, проте зараз ми можемо спостерігати певні елементи діджиталізація суспільних процесів, що змінюють соціальний простір, механізми громадського управління та реалізації громадської влади.

Поняття діджиталізації, автоматизації та цифрової трансформації часто ототожнюються у наукових доробках, публічних виступах, новинах та у самому законодавстві. Ця проблема пов'язана з походженням цих слів з англійської мови та самою новизною цих понять і процесів для українських реалій (Савон, 2021).

Загалом це процес перекладу аналогових даних у цифровий вигляд (Куприна, 2016, с. 259). У цьому сенсі процес діджиталізація має універсальний характер. При цьому виділяється дослідниками особливістю діджиталізація є те, що цей процес характеризує не так взаємовідносини людини та комп'ютера, скільки носить більш глобальний характер, впливаючи на різні сторони суспільного життя, у тому числі на процеси виробництва та споживання, соціальної взаємодії та відправлення влади.

У цьому контексті професор В.Д. Зорькин зазначає, що зароджується нове право – «право другого модерну», що регулює економічні, політичні та соціальні відносини в контексті світу цифрових даних (Зорькин, 2018).

Оцінюючи зміни, пов'язані з цифровою трансформацією життя, зупинимось, передусім, у сфері реалізації публічної влади. Ця сфера за своєю природою дуже консервативна, проте і вона в даний час не може ігнорувати техноло-

гічні новації, що відбуваються, соціокультурні зміни, що впливають на форми суспільної комунікації взаємодії. Можна з високим ступенем ймовірності припускати, що у перспективі дані зміни серйозно видозмінять архітектуру різних державно-правових інститутів. Ряд цих змін ми можемо спостерігати вже сьогодні і виходячи з цього моделювати можливі контури реалізації публічної влади в умовах діджиталізації.

Серйозні зміни системи реалізації публічної влади зачеплять насамперед конституційно-правовий статус людини. Людина в нових умовах стає споживачем послуг, у тому числі державних, інформація про які є у держави практично у повному обсязі. Принаймні держава цього прагне. Таким чином, кожен конкретний член суспільства перетвориться на державні інститути з blackbox в whitebox. У зв'язку з цим будь-яка участь у суспільних відносинах фіксується і може бути проаналізована. Для громадянина суспільства це означає його повну відкритість для держави (і не тільки), що в цілому в найближчому майбутньому поставить питання про допустимий рівень втручання держави (корпорацій та інших зацікавлених осіб) у життя людини. Як результат, цифрова участь людини в економічному, соціальному, культурному житті суспільства практично не залишає простору для недоторканності приватного життя, особистої та сімейної таємниці. При цьому, якщо припустити, що у доступному для огляду майбутньому будуть скасовані «паперові гроші» як засіб платежу, то економічне життя суспільства автоматично стане повністю прозорим та контрольованим.

При переведенні на цифровий вигляд різних управлінських, господарських, соціальних процесів держава, підприємства міста і приватні особи активно накопичують персональні дані, що у цифровому суспільстві стають значним активом, мають високу цінність. Можна констатувати, що ринок персональних даних – це вже реальність. Проте дієвих інструментів контролю та регулювання цього ринку у держави поки немає.

Держава також зацікавлена у збиранні персональних даних як основи створення ефективної системи управління, маючи при цьому необмежений обсяг правових можливостей. Проте будь-які інформаційні системи, у тому числі створювані на майданчику державних структур, на жаль, уразливі перед несанкціонованим втручанням (Lakhyzha, Lozynska, Cherchatyi, Dorofyeyev, Galych, 2021). Все це створює ситуацію потенційної загрози порушення прав грома-

дян. Такі процеси протікають і в інших країнах. У деяких із них форми державної опіки за громадянами стають достатньо жорсткими. Наприклад, досвід Китаю у сфері називають навіть «цифровою диктатурою» (Коростиков, 2018; Гордєєв, 2016), що передбачає ранжування громадян за параметрам, що встановлюються державою, що отримало назву «система соціального кредиту», яка має бути запроваджена повсюдно до 2020 року. Сутність системи полягає в тому, що держава планує нараховувати бали за відсутність порушень закону, корисну громадську діяльність, своєчасну виплату кредитів тощо. Як санкції за низький рейтинг пропонується, зокрема, обмежувати працевлаштування у державному секторі, обмежувати соціальне забезпечення, обмежувати заміщення керівних посад та інші обмеження (Гордєєв, 2016).

У європейських державах також є надлишкові форми накопичення персональних даних з боку державних структур. Зокрема, у рішенні Європейського Суду з прав людини у справі № 45245/25, прийнятому щодо Великобританії, звернено увагу на порушення прав на конфіденційність безстроковим зберіганням персональних даних громадянина, який вчинив правопорушення з керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Європейський Суд з прав людини при розгляді відповідної справи наголосив, що вирішальне значення мала не тривалість зберігання даних, а відсутність певних гарантій – не враховувався рівень суспільної небезпеки скоєного правопорушення, була відсутня реальна можливість перегляду відповідного рішення про зберігання даних. Судом також зазначається, що Великобританія – одна з небагатьох країн, що входять до Ради Європи, яка встановила правила безстрокового зберігання персональних даних, включаючи біометричні дані, що перевищує межі допустимого втручання у приватне життя у демократичному суспільстві (Рішення Європейського Суду з прав людини у справі № 45245/25, 2019).

3. Цифрове суспільство «за» та «проти»

У серпні 2021 року Україна у повному складі увійшла до режиму paper less. Саме процес оцифровування є однією із пріоритетних реформ в Україні, та її головна мета – ефективна боротьба з корупцією на різних рівнях.

Важливо, що у «цифровому суспільстві» буття людини реалізується одночасно у двох світах – цифровому та реальному. При цьому цифровий світ серйозно тяжіє над людиною. Саме тому актуальним стає поява нових прав – таких як «право на забуття», що передбачає обмеження

доступу невизначеного кола осіб до інформації про громадянина. Вважаємо, що ця сфера буття людини – у цифровому світі – предмет, перш за все, конституційного регулювання, оскільки ця сфера зараз носить всеосяжний характер і стала органічною частиною життя сучасної людини.

Інше важливе питання, яке несе в собі діджиталізація – це статус самої держави, його роль у управлінні суспільними процесами, у реалізації цілого ряду конституційно-правових принципів. Особливо чітко ці зміни простежуються у соціальній сфері. Вважаємо, що державі доведеться шукати нову точку балансу у сфері реалізації принципу соціальної держави. З аналогічними проблемами стикаються та зарубіжні держави.

За оцінками одного з експертів МОП Дж. Месенджера, в умовах четвертої промислової революції кількість реально існуючих робочих місць в економіці скорочуватиметься. Вказаний автор наводить дані про те, що потенційно до 47% робітників місць у США за таких умов перебувають у зоні ризику щодо можливості їх роботизації та комп'ютеризації (Messenger, 2018). Наведений вище дослідник звертає увагу на те, що на даний момент є такі способи вирішення поставленої проблеми: покладання на державу обов'язку щодо забезпечення роботою всіх бажаючих із виплатою заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму або гарантування громадянам безумовного базового доходу, однак, на його думку, найменш дорогий і ефективніший шлях – скорочення робочого дня. Діджиталізація вже зачіпає найважливіші державно-правові інститути, що стосуються формування органів структури державної влади та реалізації публічної влади. Щоб бути у тренді діджиталізації, державним органам потрібно чітко відстежувати витрачений споживачем час і залучаючи новітні цифрові технології, щоб максимально його економити. Суспільство хоче прибрати паперову рутину зі свого життя, не хочуть витрачати час на процеси, які не створюють цінності.

У зв'язку з діджиталізацією створюються умови, які можуть спричинити тип сучасної представницької демократії. Принаймні вигляд цілого ряду існуючих державно-правових інститутів може змінитися.

Сінгапур став першою країною у світі, де діє електронний уряд. Естонія та низка скандинавських держав також уже оцифрували державні послуги. Естонія є передовою державою у діджиталізації державних процесів, там є можливість голосувати на виборах онлайн з 2005 року. «Система електронного голосування активно використовується в США та запроваджується

в країнах ЄС, на рівні самого союзу» (Краснопольська, Миросердна, 2020, с. 62–63).

Кроки в цьому напрямку робить і сама держава. Вважаємо, що впровадження подібних інновацій може якісно відбитися не лише на виборчому процесі. Застосування відповідних технологій спрощує та максимально здешевлює процедуру виявлення думки населення та процедуру голосування.

Це означає, що певної трансформації може вимагати і співвідношення між формами представницької і безпосередньої демократії. Запит товариства на вдосконалення форм участі громадян у здійсненні публічної влади, у тому числі із застосуванням інформаційних технологій, дуже помітний.

Як один із прикладів застосування подібних технологій у державному управлінні можна навести ініціативне бюджетування, тобто розподіл певної частки бюджету на основі пропозицій громадян (Концепція розвитку електронного урядування в Україні, 2017).

Причому реалізовувати ідеї ініціативного бюджетування, можна зокрема через механізм інтернет-голосування з використанням системи ідентифікації. Необхідно відзначити, що представлений підхід заслуговує на підтримку, оскільки спрямований на розширення прав громадян щодо участі в управлінні справами держави.

Втілення подібних технологій вимагатиме формування особливого середовища довіри до органів влади в цілому і до цифрового простору, що формується ними.

Незважаючи на серйозні технічні досягнення, впровадження відповідної технології має серйозні ризики, пов'язані, з однієї сторони, з проблемами легітимності результатів інтернет-голосувань, а з іншого боку – психологічними особливостями участі громадян у цьому процесі. Процеси діджиталізації в публічному управлінні спрямовані на те, щоб населення не звертало увагу на те, що позбавлене емоцій та інтересу для них. Все, що спрямоване на задоволення запитів населення, має стати або дуже effortless, тобто не вимагати жодних зусиль, або емоційно заповненим (Ортіна, Рибальченко, 2021). Проте зберігатимуться ті послуги, які людина захоче отримати у реального співробітника. У державних органах це складні послуги, такі як нарахування та оформлення пенсії, управління пенсійними відрахуваннями тощо.

Висновки. Таким чином, діджиталізація державних інститутів та процесів управління наводить до необхідності трансформації цих

інституцій, а також ставить перед суспільством та державою нові завдання, вирішити які перевіреними та відомими методами вже неможливо. Успішність діджиталізації публічної влади буде залежати від того, як швидко буде здійснена така трансформація і яких масштабів вона сягне.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Савон К.В. Поняття діджиталізація в контексті цифрового уряду. *Актуальні проблеми політики*. 2021. Вип. 67. С. 107–111.
2. Куприна К.А., Хазанова Д.Л. Диджитализация: понятие, предпосылки возникновения и сферы применения. *Вестник научных конференций*. 2016. №. 5-5. С. 259–263.
3. Зорькин В.Д. Providentia или о праве будущего в эпоху цифровизации. *Государство и право*. 2020. №. 6. С. 7.
4. Коростиков М. Власти Китая узаконили лагерь перевоспитания мусульман. 2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc>.
5. Гордеев А. Цифровая диктатура: как в Китае вводят систему социального рейтинга. 2016. URL: <https://www.rbc.ru/business/11/12/2016/584953bb9a79477c8a7c08a7> (дата звернення: 30.03. 2019).
6. Краснопольська Т.М., Миросердна І.М. Компоненти електронної демократії в умовах переходу до електронного правління. *Актуальні проблеми політики*. 2020. №. 66. С. 58–64.
7. Kormych L.I., Kormych A.I. E-democracy and enhancing public administration in Ukraine: the issues of transition. *State and law in the context of globalization: realities and prospects*. 2019. pp. 52–70.
8. Messenger J. Working time and the future of work. *ILO future of work research paper series*. 2018. Т. 6. Р. 44.
9. Brennen S., Kreiss D. Digitalization and digitization. *Culture digitally*. 2014. URL: <https://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/>.
10. Ортіна Г.В., Рибальченко Н.П. Державне управління у формуванні відповідального суспільства в умовах розвитку діджиталізації. *Вісник національного університету цивільного захисту України*. Харків, 2021. №. 1(14). С. 125–131.
11. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі № 45245/25. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%222003-6638275-8815904%22%7D>.
12. Lakhyzha M. et al. The development of the legal principles of public administration in the context of providing the rule of law in Ukraine: the role of the free legal aid System. *Public policy and administration*. 2021. Т. 20. №. 2. С. 327–341.
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>.

REFERENCES

1. Savon, K. (2021). Poniattia didzhitalizatsiia v konteksti tsyfrovoho uriadu [The concept of digitalization in the context of the digital government]. *Aktual'ni problemy polityky – Current policy issues. Issue. № 67, pp.107-111* [in Ukrainian].
2. Kuprina, K. A., & Khazanova, D. L. (2016). Dydzhytalyzatsiia: poniatye, predposylky voznynoveniia y sfery prymereniia [Digitalization: concept, preconditions and areas of application]. *Vestnyk nauchnykh konferentsiy – In Bulletin of Scientific Conferences, № 55, pp. 259-263* [in Russian].
3. Zorkin, V. (2020). Providentia yly o prave budusheho v epokhu tsyfrovizatsii [Providentia or the law of the future in the digital age]. *Hosudarstvo y pravo – State and Law, № 6, p.7.* [in Russian].
4. Korostikov, M. (2018). Vlasty Kytaia uzakonyly laheria perevospytanyia musul'man. [The Chinese government has legalized Muslim re-education camps]. Retrieved from <https://www.kommersant.ru/doc/3766348>. [in Ukrainian].
5. Gordeev, A. (2016). Tsyfrovaia dyktatura: kak v Kytae vvodiut systemu sotsyal'noho rejtynga. [Digital dictatorship: how China introduces a social rating system]. Retrieved from <https://www.rbc.ru/business/11/12/2016/584953bb9a79477c8a7c08a7> [in Russian].
6. Krasnopolskaya, T.M. & Merciful, I.M. (2020). Komponenty elektronnoi demokratii v umovakh perekhodu do elektronnoho pravlinnia [Components of e-democracy in the transition to e-government]. *Aktual'ni problemy polityky – Current Policy № 66, pp.58-64.* [in Ukrainian].
7. Kormych, L. I., & Kormych, A. I. (2019) E-democracy and enhancing public administration in Ukraine: the issues of transition. *State and law in the context of globalization: realities and prospects, Lviv-Torun' Liha-Pres pp. 52-70.* [in English].
8. Messenger, J. (2018). Working time and the future of work. *ILO future of work research paper series, № 6.* p.44 [in English].
9. Brennen, S.; Kreiss, D. (2014) Digitalization and Digitization. Retrieved from <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization> [in English].
10. Ortina, H. V. and Rybal'chenko, N. P. (2021), Derzhavne upravlinnia u formuvanni vidpovidal'noho suspil'stva v umovakh rozvytku didzhitalizatsii [Public administration in the formation of a responsible society in the context of digitalization], *Visnyk natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy Seriya «Derzhavne upravlinnia»- Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine Series "Public Administration, vol. 1(14), pp.125-131* [in Ukrainian].
11. Reshenie Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka po delu № 45245/25 [Decision of the European Court of Human Rights with regard to case № 45245/25]. Retrieved from [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22ite mid%22:\[%22003-6638275-8815904%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22ite mid%22:[%22003-6638275-8815904%22]) [in Ukrainian].
12. Lakhyzha, M., Lozynska, T., Cherchatyi, O., Dorofeyev, O., & Galych, O. (2021). The development of the legal principles of public administration in the context of providing the rule of law in Ukraine: the Role of the free legal aid system. *Public policy and administration, 20(2), 327-341.* [in English]
13. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.09.2017 r. № 649-r. [On approval of the Concept of e-government development in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 20.09.2017 № 649-r.]. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy – Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian]

Пустовойт Євген Олексійович,

аспірант, кафедра публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: rups@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2998-9660>

Pustovoit Ievgen,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: [e-mail: rups@ukr.net](mailto:rups@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0003-2998-9660>

ВПЛИВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РОЗВИТОК КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ РЕГІОНУ

Анотація. Визначено, що розвиток конкурентних переваг регіону полягає у постійному пошуку нових можливостей, необхідно, щоб цей процес був керованим, включаючи вивчення майбутніх потреб усіх зацікавлених сторін, розробку проектів та їх реалізацію. У розвитку конкурентних переваг регіонів беруть участь органи публічного управління, населення безпосередньо чи через участь у громадських ініціативах (некомерційних організаціях), бізнес-структури, що діють у регіоні або сфера діяльності яких пов'язана із цим регіоном; освітні та наукові організації. Органи публічного управління можуть бути як ініціаторами цього процесу так і організаторами. Велике значення має їх готовність до проектування розвитку конкурентних переваг регіонів та реалізації цих проектів. У той же час ініціаторами та організаторами можуть виступати й інші суб'єкти, проте в даному випадку була б доцільною підтримка з боку регіональної адміністрації (адміністративна, фінансова, юридична тощо).

Зазначено, що джерелом конкурентних переваг регіону є розвиток таких специфічних сфер активності, як взаємодія та обмін знаннями між органами державної влади, місцевого самоврядування, науковими та освітніми установами, громадськими організаціями; підготовка керівних кадрів та фахівців органів державного регіонального управління та місцевого самоврядування, регіональних підрозділів органів влади; державно-приватне партнерство, запровадження державного індикативного планування та інші. У свою чергу, це сприяє розвитку пріоритетних сфер суспільної діяльності, наприклад, покращення якості життя населення, збільшення тривалості життя, розвитку регіональної економіки, формування сприятливої демографічної обстановки тощо.

Зазначено, що можливості управління (прийняття рішень) на основі інформації, що отримується в реальному часі, в регіональних системах доступні не тільки операторам, але і всім користувачам. Завдання вирішується шляхом побудови інтегрованої системи: виробнича інфраструктура, новітні інформаційні технології. Впровадження інтелектуальних регіональних систем має стратегічний характер, визначає загалом конкурентоспроможність країни на світовому ринку.

Мета роботи. Мета полягає у дослідженні та визначенні впливу публічного управління на розвиток конкурентних переваг регіону.

Методологія. При дослідженні загально-теоретичних проблем публічного управління на регіональному рівні використано такі методи дослідження, як аналіз, синтез, наукова абстракція. У дослідженні використано методи, які використані у розвитку конкурентних переваг регіону та визначені у працях Трухана О.Л., Васильціва Т.Г., Столбова В.Ф., Подольчак Н.Ю., Іващенко О.В., Ольшанська О.В., Кокнаєва М.О., Мойсеєнко І.П., Полевик Г.М., Коваленко М.А., Пастернак-Таранушенко Г.А., Мартинюк В.П.

Наукова новизна. Уточнено поняття «конкурентоспроможність регіонів», що зі сторони впливу органів публічного управління передбачає гнучке, динамічне реагування складових регіону на зміни навколишнього середовища і здатність створювати нове оточення; визначення соціальних, економічних, технологічних, культурних тенденцій розвитку, що намітилися, своєчасне реагування і в той же час створення нових тенденцій.

Розвинуто науково обґрунтовані напрями розвитку регіону залежно від його специфіки, а саме: організація інноваційних виробництв з глибоким ступенем переробки ресурсів; створення структур, що об'єднують учасників кластера, що представляють їх інтереси та здійснюють науково-тех-

нологічні та маркетингові дослідження; використання інноваційних технологій у вдосконаленні інфраструктури.

Висновки. Представлені напрями впливу органів публічного управління на розвиток конкурентних переваг регіону є одним із рішень, вироблених за допомогою системи інформаційної підтримки аналітичної діяльності, організації комунікацій між існуючими виробництвами, науково-дослідними та навчальними закладами в регіоні, активізації обміну знаннями між ними.

Ключові слова: публічне управління, глобалізація, конкурентні переваги регіонів, соціально-економічні об'єкти, взаємодія учасників, споживачів регіональних послуг, регіональне управління.

INFLUENCE OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES ON THE DEVELOPMENT OF THE REGIONAL COMPETITIVE ADVANTAGES OF THE REGION

Abstract. It is determined that the development of competitive advantages of the region is a constant search for new opportunities, it is necessary that this process be managed, including the study of future needs of all stakeholders, project development and implementation. Public authorities, the population directly or through participation in public initiatives (non-profit organizations), business structures operating in the region or whose sphere of activity is related to this region participate in the development of competitive advantages of regions; educational and scientific organizations. Public administration bodies can be both initiators of this process and organizers. Of great importance is their readiness to design the development of competitive advantages of the regions and the implementation of these projects. At the same time, other entities can be initiators and organizers, but in this case it would be appropriate to support the regional administration (administrative, financial, legal, etc.). It is noted that the source of competitive advantages of the region is the development of such specific areas of activity as interaction and exchange of knowledge between public authorities, local governments, research and educational institutions, NGOs; training of managers and specialists of state regional administration and local self-government bodies, regional subdivisions of government bodies; public-private partnership, introduction of state indicative planning and others. In turn, this contributes to the development of priority areas of social activity, such as improving the quality of life, increasing life expectancy, developing the regional economy, creating a favorable demographic environment and more. It is noted that the possibilities of management (decision-making) based on real-time information in regional systems are available not only to operators but also to all users. The problem is solved by building an integrated system: production infrastructure, the latest information technology. The introduction of intelligent regional systems is strategic in nature, determines the overall competitiveness of the country in the world market.

The purpose of the research. The aim is to study and determine the impact of public administration on the development of competitive advantages in the region.

Methodology. In the study of general theoretical problems of public administration at the regional level used research methods such as analysis, synthesis, scientific abstraction. The study uses methods used in the development of competitive advantages of the region and identified in the works of Trukhan O.L., Vasytseva T.G., Stolbova V.F., Podolchak N. Yu., Ivashchenko O.V., Olshanska O.V., Koknaeva M.O., Moiseenko I.P., Polevik G.M., Kovalenko M.A., Pasternak-Taranushenko G.A., Martyniuk V.P.

Scientific novelty. The concept of «competitiveness of the regions» has been clarified, which implies a flexible, dynamic response of the components of the region to changes in the environment and the ability to create a new environment; identification of emerging social, economic, technological, cultural trends, timely response and at the same time the creation of new trends. Scientifically substantiated directions of development of the region depending on its specifics are developed, namely: organization of innovative productions with a deep degree of processing of resources; creation of structures that unite cluster members, representing their interests and carry out scientific, technological and marketing research; use of innovative technologies in infrastructure improvement.

Conclusions. The presented directions of influence of public administration bodies on the development of competitive advantages of the region are one of the decisions made with the help of information support of analytical activities, organization of communications between existing industries, research and educational institutions in the region.

Key words: public administration, globalization, competitive advantages of regions, socio-economic objects, interaction of participants, consumers of regional services, regional management.

1. Вступ

Оскільки розвиток конкурентних переваг регіону полягає у постійному пошуку нових можливостей, необхідно, щоб цей процес був керованим, включаючи вивчення майбутніх потреб усіх зацікавлених сторін, розробку проектів та їх реалізацію. У розвитку конкурентних переваг регіонів беруть участь органи влади, органи місцевого самоврядування, регіональні підрозділи органів влади; населення регіону безпосередньо чи через участь у громадських ініціативах (некомерційних організаціях); бізнес-структури, що діють у регіоні або сфера діяльності яких пов'язана із цим регіоном; освітні та наукові організації.

Органи регіонального управління може бути як ініціаторами цього процесу, і організаторами. Велике значення має готовність регіональної адміністрації до проектування розвитку конкурентних переваг регіонів та реалізації цих проектів. У той же час ініціаторами та організаторами можуть виступати й інші суб'єкти, проте в даному випадку була б доцільною підтримка з боку регіональної адміністрації (адміністративна, фінансова, юридична тощо) (Васильцев, Волошин, Бойкевич, Каркавчук, 2012).

Джерелом конкурентних переваг регіону є розвиток таких специфічних сфер активності, як взаємодія та обмін знаннями між органами державної влади, місцевого самоврядування, науковими та освітніми установами, громадськими організаціями; підготовка керівних кадрів та фахівців органів державного регіонального управління та місцевого самоврядування, регіональних підрозділів органів влади; державно-приватне партнерство, запровадження державного індикативного планування та інші. У свою чергу це сприяє розвитку пріоритетних сфер суспільної діяльності, наприклад, покращення якості життя населення, збільшення тривалості життя, розвитку регіональної економіки, формування сприятливої демографічної ситуації тощо.

2. Особливості розвитку регіональних конкурентних переваг.

На жаль, нині розвиток конкурентних переваг регіонів є переважно стихійним процесом, ніж керованим. Тобто в основному в регіональному розвитку спираються на перевагу, набуту регіоном в результаті збігу обставин, наприклад, державні преференції щодо конкретних регіонів або розташування родовища газу, нафти та інших ресурсів на території регіонів.

Вивчення особливостей розвитку регіональних конкурентних переваг дозволило зробити такі висновки:

Конкурентна перевага регіону є його перевагою в економічному, соціальному, політичному, географічному положенні на внутрішньому та зовнішньому ринках, у відносинах з жителями, підприємствами, інвесторами та туристами.

Розвиток конкурентних переваг регіону спрямовано створення умов, які забезпечують високий рівень життя населення та реалізацію економічного, соціального, культурного потенціалу регіону.

Воно є керованим процесом, який включає вивчення майбутніх потреб зацікавлених сторін, розробку проектів та їх реалізацію. У цьому процесі беруть участь регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування, регіональні підрозділи органів влади; населення регіону безпосередньо чи через участь у громадських ініціативах (некомерційних організаціях); бізнес-структури, що діють у регіоні, або сфера діяльності яких пов'язана із цим регіоном; освітні та наукові організації (Столбов, Шаповал, 2013). У цьому органи регіонального управління може бути ініціаторами даного процесу, і організаторами.

Створення конкурентних переваг у таких специфічних сферах активності, як взаємодія та обмін знаннями між органами державної влади та місцевого самоврядування, науковими та освітніми установами, громадськими організаціями; підготовка керівних кадрів та фахівців органів державного регіонального управління та місцевого самоврядування, регіональних підрозділів органів влади; державно-приватне партнерство. Використання державного індикативного планування сприяє розвитку пріоритетних сфер суспільної діяльності: поліпшення якості життя населення, збільшення тривалості життя, розвитку регіональної економіки, формування сприятливої демографічної ситуації.

3. Модель управління конкурентними перевагами в умовах швидких змін, що відбуваються в соціальному, культурному, економічному та політичному середовищі.

Швидкість змін, що відбуваються в соціальному, культурному, економічному та політичному середовищі, вимагає перегляду поглядів щодо регіональної конкурентоспроможності, основою якої раніше вважалися розвинена промисловість, забезпеченість природними та виробничими ресурсами. Проте в даний час дані характеристики вже не можуть забезпечити переваги тією мірою, якою це було 20-30 років тому. Для відповіді питання, що сьогодні стає основою конкурентоспроможності регіонів, доцільно провести аналіз і порівняння конку-

рентних переваг економічно розвинених країн, їх регіонів і українських регіонів (Подольчак, Карковська, 2014).

Як джерела конкурентоспроможності найбагатших країн світу, що відрізняються високим рівнем доходу та валовим національним доходом (ВНД) на душу населення, традиційно виділялися окремі розвинені галузі промисловості, а також сфера послуг. Останнім часом у формуванні територіальної конкурентоспроможності спостерігається збільшення значущості інституційних факторів, таких як гнучкість і здатність швидко створювати нові конкурентні переваги.

Цьому процесу сприяють диверсифікована економіка, розвиток людського капіталу, освоєння нових сфер діяльності. Диверсифікована економіка характеризується розвинутою багатогалузевою структурою, що дозволяє швидко та ефективно спрямувати ресурси у нову сферу з метою розвитку конкурентної переваги (Ольшанська, 2011). Серед економічно розвинених країн світу цей фактор відзначається у таких країнах, як Монако та Ліхтенштейн.

Розвиток людського капіталу включає набуття професійних навичок, інтелектуальних здібностей, підвищення кваліфікації, розвиток особистісних властивостей працівників. Високих досягнень у цій сфері досягли Данія, Швейцарія, Нідерланди, Швеція, Австрія, Бельгія, Канада, Японія.

Освоєння нових сфер діяльності передбачає розвиток нових галузей, наприклад, таких як створення телекомунікаційних мереж, створення інформаційних технологій та інші. Цей напрямок ліг в основу конкурентоспроможності Ліхтенштейну, Данії, Швейцарії, Австрії, Фінляндії, Бельгії, Ірландії, Канади, Японії.

Розвиненість усіх трьох факторів спостерігається в Люксембурзі та США, які посідають 4 та 9 місце у рейтингу за валовим національним доходом на душу населення серед країн світу.

4. Основи конкурентоспроможності регіонів у світі.

Необхідно відзначити, що розвиток диверсифікованої економіки, науково-виробничих комплексів та дослідно-експериментальних виробництв, високий інтелектуальний та професійно-кваліфікаційний потенціал населення дають відчутний результат у тому випадку, якщо вони доповнюють одне одного. Ці тенденції спостерігаються також і в тих регіонах, валовий регіональний продукт на душу населення яких у 2010 році не перевищив середньорегіональний рівень. Тобто виділені тенденції цього року не позначилися на їхньому соціально-еконо-

мічному розвитку повною мірою. Чинниками, що перешкодили економічному зростанню цих регіонів, безліч. Серед них світова криза 2008–2010 років, що призвела до значного зниження обсягів виробництва через зменшення купівельної спроможності населення та фінансових результатів діяльності багатьох компаній; недостатня зацікавленість державних органів влади у розвитку конкурентних переваг регіонів; відсутність досвіду здійснення такої діяльності, відсутність знань у тому, як її організувати тощо. Здебільшого ці регіони є «локомотивами зростання», здатними передавати імпульси соціально-економічного розвитку іншим територіям виходячи з наявних конкурентних переваг.

Так, наприклад, основою економічного потенціалу регіону є промислове виробництво, основну частку якого становить металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів (близько 60% обсягу відвантаженої продукції обробних виробництв). Структура економіки Іванівської області характеризується високою часткою легкої промисловості, енергетики та машинобудування, сектору державних послуг, будівельного комплексу та енергетики. У той же час їхній промисловий потенціал не став основою для конкурентних переваг у залученні підприємств, інвесторів та висококваліфікованих фахівців, не дозволяє здійснювати стимулюючий вплив на розвиток родинних та підтримуючих галузей інших регіонів.

Конкурентоспроможність регіонів у світі не може ґрунтуватися на одних і тих же джерелах конкурентних переваг довгий час. Вона є гнучке, динамічне реагування зміни навколишнього середовища проживання і здатність створювати нове оточення; визначення соціальних, економічних, технологічних, культурних тенденцій розвитку, що намітилися, своєчасне реагування і в той же час створення нових тенденцій.

Одним із шляхів формування гнучкої та динамічної конкурентоспроможності для українських регіонів є вироблення та реалізація нових способів застосування регіонами виробничого, ресурсного, інфраструктурного потенціалу за допомогою технології управління знань – системи інформаційної підтримки аналітичної діяльності. Дана технологія є сукупністю прийомів, методів та інструментів аналізу інформації та вироблення рішень слабоструктурованих завдань. При цьому її можливості включають графічне уявлення стратегії регіонального розвитку, трансформацію останньої в план дій, своєчасне коригування відповідно до змін зовнішнього і внутрішнього середовища, моніторинг

факторів розвитку конкурентних переваг регіонів, аналіз ефективності діяльності регіональних органів влади.

Використання цієї технології в регіональному управлінні дозволить організувати процес вироблення, накопичення та використання знань з метою досягнення конкурентних переваг.

Так, за допомогою системи інформаційної підтримки аналітичної діяльності стає можливою організація в ресурсодобувних регіонах виробництва з глибоким ступенем переробки ресурсів на основі нових технологій, що дозволяють отримувати продукцію, затребувану на міжнародному ринку і використовувану в передових галузях, що швидко розвиваються, наприклад, у виробництві інфокомунікаційних технологій або у будівництві екологічно чистого житла. Створення та розвиток у регіонах багатими хвойними лісами підприємств, що здійснюють глибоку переробку деревини хвойних порід з використанням новітніх технологій комплексної переробки лісосировинних біоресурсів, дозволить отримувати будівельні та виробні матеріали з нанокompозиту деревини. Дані матеріали запобігають виникненню, уповільненню або протидії гниття матеріалів на основі натуральної деревини, призводять до значного збільшення терміну її служби та зниження експлуатаційних витрат при утриманні дерев'яних конструкцій та виробів. Будівельні та виробні матеріали з нанокompозиту деревини тільки з'являються на ринку будівельних матеріалів, проте попит на них забезпечується стрімким зростанням інтересу до натуральних, екологічно чистих матеріалів.

Одним із рішень, вироблених за допомогою системи інформаційної підтримки аналітичної діяльності, в організації комунікацій між існуючими виробництвами, науково-дослідними та навчальними закладами в регіоні, активізації обміну знаннями між ними, може стати створення структур, які представляють їх інтереси та здійснюють науково-технологічні та маркетингові дослідження.

Висновки. Із застосуванням позначеної технології управління знаннями до розвитку інфраструктури поєднання різних її видів може стати джерелом конкурентної переваги регіону. Наприклад, використання сучасних способів супутникової навігації для розвитку транспортної інфраструктури дозволяє визначати маршрути переміщення об'єктів, здійснювати геодезичні та картографічні роботи, моніторинг об'єктів, запобігати та усувати наслідки природних та техногенних катастроф. Протягом 20 років у США, Японії, Європейському

союзі, Китаї та деяких інших країнах ведуться розробки та успішно впроваджуються інтелектуальні транспортні системи, в яких засоби зв'язку, управління та контролю спочатку вбудовані у транспортні засоби та об'єкти інфраструктури. При цьому можливості управління (прийняття рішень) на основі інформації, що отримується в реальному часі, в таких системах доступні не тільки транспортним операторам, але і всім користувачам транспорту. Завдання вирішується шляхом побудови інтегрованої системи: транспортна інфраструктура, транспортні засоби з максимальним використанням новітніх інформаційно-керуючих технологій. Впровадження інтелектуальних транспортних систем має стратегічний характер, визначає загалом конкурентоспроможність країни на світовому ринку.

Отже, конкурентоспроможність регіонів у світі – гнучке, динамічне реагування зміни навколишнього середовища проживання і здатність створювати нове оточення; визначення соціальних, економічних, технологічних, культурних тенденцій розвитку, що намітилися, своєчасне реагування і в той же час створення нових тенденцій. Для формування конкурентоспроможності українських регіонів доцільно організувати вироблення і реалізацію нових способів застосування їх виробничого, ресурсного, інфраструктурного потенціалу за допомогою технології управління знань – системи інформаційної підтримки аналітичної діяльності. У зв'язку з цим, залежно від специфіки регіону, можуть розвиватися такі напрямки: організація інноваційних виробництв з глибоким ступенем переробки ресурсів; створення структур, що об'єднують учасників кластера, що представляють їх інтереси та здійснюють науково-технологічні та маркетингові дослідження; використання інноваційних технологій у вдосконаленні інфраструктури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильцев Т.Г., Волошин В.І., Бойкевич О.Р., Каркавчук В.В. Фінансово-економічна безпека підприємств України: стратегія та механізми забезпечення. Львів : Оріяни, 2012. 386 с.
2. Столбов, В.Ф., Шаповал Г.М. Особливості управління системою фінансово-економічної безпеки будівельних підприємств. Комунальне господарство: Науково-технічний збірник. 2013. Вип. 111. С. 103–108.
3. Подольчак Н.Ю., Карковська В.Я. Організація та управління системою фінансово-економічної безпеки. Львів : Львівська політехніки. Львів, 2014. 268 с.

4. Ольшанська О.В. Регіон як просторова соціально-економічна система. Актуальні проблеми економіки. 2011. Вип. 117. С. 102–105.

REFERENCES

1. Vasylytsiv, T. H. Voloshyn, V. I. Boikevych, O. R. and Karkavchuk, V. V. (2012), *Finansovo-ekonomichna bezpeka pidpriyemstv Ukrainy: stratehiia ta mekhanizmy zabezpechennia* [Financial and economic security of enterprises of Ukraine: strategy and mechanisms of provision], Oriyany, Lviv [in Ukrainian].
2. Stolbov, V.F. and Shapoval, H.M. (2013), *Osoblyvosti upravlinnya systemoyu finansovo-ekonomichnoyi bezpeky budivel'nykh pidpriyemstv* [Peculiarities of managing the system of financial and economic security of construction enterprises], Komunalne hospodarstvo mist. Naukovo-tekhichniy zbirnyk, 111, pp. 103-108 [in Ukrainian].
3. Podolchak, N. Yu. and Karkovska, V. Ya. (2014), *Orhanizatsiia ta upravlinnia systemoiu finansovoekonomichnoi bezpeky: navch. posibnyk* [Organization and management of the system of financial and economic security: a textbook], Lviv, Lvivska politehnika [in Ukrainian].
4. Olshanska, O.V. (2011), *Rehion yak prostороva sotsial'no-ekonomichna systema* [Region as a spatial socio-economic system], Aktualni problemy ekonomiky, 117. P. 102-105 [in Ukrainian]



УДК 81'42:355.01:316.776.23 (477)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-17](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-17)

Радченко Олександр Віталійович,

доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри публічного управління на адміністрування, Національний авіаційний університет, 03680, м. Київ, просп. Гузара Любомира, 1, <https://orcid.org/0000-0002-0437-6131>

Radchenko Oleksandr Vitaliiovych,

Doctor of Science of the Public Administration, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Professor at the Department of Public Administration, National Aviation University, 03680, Kyiv, Huzara Liubomyra Avenue, 1, <https://orcid.org/0000-0002-0437-6131>



Радченко Оксана Олександрівна,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного врядування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0001-9286-0240>

Radchenko Oksana Oleksandrivna,

PhD of Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0001-9286-0240>

ДЖЕРЕЛОЗНАВЧИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМАТИКИ ГІБРИДНИХ ВІЙН В СУЧАСНОМУ ДИСКУРСНОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ

Стаття пропонує авторську систематизацію наукових та експертних поглядів і підходів до проблематики гібридних війн та їх впливу на забезпечення інформаційного суверенітету держави в сучасному дискурсному просторі. Обґрунтовано нагальність дослідження інформаційних загроз, негатив-

них зовнішніх впливів на стан національної безпеки України, що особливо актуалізувалося після 2014 року, коли не в останню чергу завдяки успішному застосуванню інформаційних спецоперацій Росії вдалося анексувати Крим та розгорнути військове протистояння Сході України через забезпечення позитивного сприйняття частиною місцевого населення цих регіонів агресивних дій РФ.

Визначено, що кінцевою метою розв'язаної Росією гібридної геополітичної інформаційної війни є цивілізаційний вибір українського народу: рухатися в напрямку європейської інтеграції чи повертатися в лещата православно-російської цивілізації.

На основі сгенерованої в інтернет-сервісі *Word's* Хмарки тегів виокремлено 5 основних кластерів наукового розуміння проблематики феномену інформаційної війни. Розкрито основні підходи до наукового розуміння зазначеного соціетального феномену в контексті: філософсько-онтологічної сутності інформаційної війни; понятійно-категоріального апарату; виокремлення ключових загроз національній безпеці держави; механізмів і технологій ведення гібридних війн; суб'єкт-об'єктної структуризації та практичних кейсів. Зроблено висновок про необхідність розгортання в Україні системної діяльності органів публічного врядування, насамперед, інституту Президента України, Кабінету Міністрів України, Збройних сил, СБУ та МВС з формування сучасної ефективної системи захисту національного інформаційного суверенітету, яка б включала підготовку фахівців сфери розпізнавання, запобігання й протидії проявам інформаційної війни, ведення контрпропагандистських інформаційних операцій тощо.

Ключові слова: держава, публічне управління, інформаційні війни, національна безпека держави.

SOURCE ANALYSIS OF THE PROBLEMS OF INFORMATION WARFARE IN MODERN DISCOURSE SPACE

The article offers the author's systematization of scientific and expert views and approaches to the problems of information warfare and their impact on ensuring the information sovereignty of the state in the modern discourse space. The urgency of the study of information threats, negative external influences on the national security of Ukraine, which became especially relevant after 2014, when thanks to the successful use of information special operations Russia managed to annex Crimea and deploy military confrontation in eastern Ukraine by ensuring a positive perception of aggressive actions of the Russian Federation.

It is determined that the ultimate goal of Russia's hybrid geopolitical information warning is the civilization choice of the Ukrainian people: to move towards European integration or return to the Orthodox-Russian civilization zone. On the basis of well-generated *Word's* Cluster Tags, 5 main clusters of scientific understanding of the phenomenon of information warfare are singled out. The main approaches to the scientific understanding of this societal phenomenon in the context of: philosophical and ontological essence of information warfare are revealed; conceptual and categorical apparatus; identification of key threats to national security; mechanisms and technologies of information warfare; subject-object structuring and practical cases. It is concluded that it is necessary to deploy systemic activities of public authorities in Ukraine, first of the Institute of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Armed Forces, the Security Service and the Ministry of Internal Affairs to form a modern effective system of national information sovereignty manifestations of information warfare, conducting counter-propaganda information operations, etc.

Key words: state, public administration, information warfare, national security.

Вступ. Однією з головних загроз національній безпеці України, що постають у першій чверті ХХІ століття, є активне розгортання на нашій території гібридної геополітичної інформаційної війни, кінцевою метою якої є цивілізаційний вибір українського народу: рухатися в напрямку європейської інтеграції чи повертатися в лещата православно-російської цивілізації. Інформаційна війна стала для нас буденним

явищем, інформаційна зброя застосовується в інформаційному просторі України щоденно тисячами інтернет-блогів і сервісів, телевізійних каналів, газет та журналів, чуток і фейків, дезінформаційних вкидань і вуличних акцій.

Технології гібридної війни розвиваються й поширюються настільки швидко, що експертно-наукове середовище не поспіває їх своєчасно осмислювати й систематизувати. «Якщо у мину-

лому, – зазначає С. Макдональд, – пропагандисти використовували грубі методи для зміни зображень реальних людей, подій та об'єктів, які зазвичай можна було легко виявити, то вже сьогодні комп'ютери дозволяють пропагандистам створювати будь-які уявні зображення, нерухомі або рухомі, з відповідним супровідним звуком. Й при цьому виявляти, що зображенням було піддано маніпулювання, стає надзвичайно важко, а Інтернет, телебачення та глобальні ЗМІ дають змогу майже миттєво поширювати змінені зображення й дезінформацію будь-якого іншого типу по всьому світу, підриваючи державний лад і політичний режим країни-конкурента» (Macdonald, 2006, с. 13). Тому виникає суспільна потреба й нагальне завдання проведення джерелознавчого аналізу наукового усвідомлення та систематизації сучасних підходів і трактувань сутності, механізмів та інструментарію гібридних війн та їх основної складової, що вже отримала самостійну назву – інформаційна війна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що проблематика розгортання гібридних, та, зокрема, інформаційних війн в Україні надзвичайно активно обговорюється в публічному та науковому дискурсі, особливо після 2014 року, коли не в останню чергу завдяки успішному застосуванню інформаційних спецоперацій Росії вдалося анексувати Крим та розгорнути військове протистояння Сході України через забезпечення позитивного сприйняття частиною місцевого населення цих регіонів агресивних дій РФ. Так, он-лайн пошуковик національної бібліотеки імені В. Вернадського на ключові слова «інформаційна війна» видає 307 назв наукових статей, 257 джерел реферативної бази даних та 45 книжкових видань та компакт-дисків, причому 66 з них датовані 2018 роком, 71 – 2017 роком, 92 – 2016 роком і 82 – 2015 роком.

З усього загалу зазначених наукових публікацій в даній розвідці ми спиратимемося на таких сучасних вітчизняних дослідників, як І. Боднар, Г. Горпинич, Б. Калініченко, О. Курбан, О. Левченко, І. Парфенюк, Г. Почепцов, І. Проноза, С. Стародуб, А. Фісун, В. Шемчук, П. Шпиґа та Р. Рудник, А. Яфонкін та В. Шевчук. Серед закордонних науковців та експертів у галузі інформаційних війн відзначимо публікації Р. Бхана, Дж. ДерДеріана, М. Холловея, Н. Янкович, С. Макдональда, Б. Перрі, М. Піллсбері, Дж. Скотта, Р. Стенґеля, Д. Вентре.

Фокусуючи свою увагу на проблемах окремих сфер і напрямків інформаційного протистояння сучасних держав у глобальному інфор-

маційному просторі та інформаційних загрозах цього простору системам національної безпеки держави, названі дослідники залишають поза полем зору **невирішені раніше** питання систематизації наукових підходів до проблематики інформаційних війн в публічно-політичному інформаційному просторі, що становитиме **мету даної публікації**.

1. Загальна візуалізація дискурсного простору інформаційних війн.

З метою візуалізації дискурсного простору проблематики інформаційних війн піддамо програмній обробці текстовий загал публікацій зазначених вище авторів в інтернет-сервісі “Word’s Cloud”, що генерує відповідну Хмарку тегів (Рис. 1.). Така Хмарка тегів наглядно демонструє частоту використання та питому вагу окремих термінів і категорій, що описують феномен інформаційної війни. Як видно з Рис. 1., це, насамперед, війна, яка несе в собі загрози зовнішнього домінування через вплив на свідомість людей, внаслідок чого ця війна набуває ознак інформаційної, де основними інформаційними загрозами є операції обману, дезінформація та пропаганда, що підривають інформаційний суверенітет держави.

Проведений попередній джерельний аналіз публікацій закордонних та українських науковців і експертів дає нам можливість виокремити такі основні підходи до наукового розуміння зазначеного соціетального феномену за кваліфікаційними ознаками фокусування на контексті: філософсько-онтологічної сутності інформаційної війни; виокремлення ключових загроз національній безпеці держави; понятійно-категоріального апарату; механізмів і технологій ведення інформаційних війн; суб'єкт-об'єктної структуризації та практичних кейсів (Рис. 2).

2. Кластер філософсько-онтологічної сутності інформаційної війни

Першим кластером визначаємо кластер філософсько-онтологічної сутності інформаційної війни. В цьому напрямку плідно працюють Р. Бхан, Г. Горпинич, І. Михальченко, Г. Почепцов, І. Проноза, В. Шемчук та інші дослідники. Зокрема, Г. Горпинич визначає онтологічну сутність інформаційної війни як «продукт розвитку суспільства, який ввібрав увесь можливий досвід людства, накоплений за роки протистоянь. Виникаюча на певному етапі інформаційного протиборства у наслідок науково-інформаційного прогресу і інформаційної інтеграції світового співтовариства, інформаційна війна стала самостійним контрольованим та неконтрольо-

ваним засобом здійснення внутрішньої та зовнішньої політики у світі» (Горпинич, 2018, с. 37). У свою чергу, І. Михальченко фокусує увагу на тому, що філософською сутністю інформаційної війни як продукту постіндустріального суспільства є її технологічний характер та спрямування на досягнення гуманітарного поневолення одних груп людей іншими, що обумовлено неможливістю глобальних збройних конфліктів, які можуть знищити планету (Михальченко, 1998, с. 14).

У сутнісному плані В. Шемчук розглядає інформаційну війну як сучасну форму «продовження домінуючих ідеологічних засад державної політики, що здійснюється за допомогою комплексу засобів інформаційно-технологічної індустрії, механізмів інформаційно-психологічного впливу на суспільство всередині держави чи населення країн-конкурентів в умовах політичного (воєнно-політичного, економічного) конфлікту з метою формування в соціальному аспекті єдності суспільства, визначення його ідентичності та інформаційного захисту світоглядних цінностей, а також – деморалізації та фрагментації населення і силової компоненти держав-противників у межах глобального інформаційного простору» (Шемчук, 2019, с. 33).

З-поміж науковців, що представляють даний кластер найбільш, відомою фігурою виглядає Георгій Почепцов, праці якого стали вже класичними в теорії інформаційних війн та технологій комунікативного впливу на суспільну свідомість. Науковець стверджує, що «інформаційні війни давно зайняли належне місце у військовій парадигмі. Існує інфраструктура відповідної підготовки спеціалістів та їх місце у військовій ієрархії. Все це трапилося на наших очах, коли прийшло нове бачення війни, що було підказане новим інструментарієм – інформаційним. Це також співпало зі зміною парадигми війни в цілому, що реалізувалася в переході від суто військових і нелегальних видів зброї, до більш складної роботи з населенням. Причому сьогодні чітко стало зрозумілим, що важливим компонентом для виграву є не лише населення ворожої сторони, а й власне населення, бо війни можуть виграватися на полі боя, а програватися в свідомості людей» (Почепцов, 2012).

3. Кластер ключових загроз національній безпеці держави

Другий кластер – виокремлення ключових загроз національній безпеці держави – представляють публікації А. Аносова, З. Бржезької, Г. Гайдур, Н. Довженко, Р. Киричок, І. Боднар,

В. Шевчука та А. Яфонкіна. Так, колектив авторів кафедри інформаційної та кібернетичної безпеки Державного університету телекомунікацій під керівництвом Галини Гайдур досліджує проблеми вразливості Української держави в умовах інформаційної війни. Науковці описують основні загрози, серед яких відзначають: руйнування єдиного інформаційного простору держави; маніпуляція суспільною, недостатня координація діяльності органів державної влади, слабкість системи освіти та виховання, протиправне застосування спеціальних засобів впливу на суспільну свідомість, загострення міжнародної конкуренції за володіння інформаційними технологіями та ресурсами; діяльність міжнародних терористичних організацій; недостатність нормативної правової бази, що регулює відносини в інформаційній сфері, а також недостатня практика застосування права (Бржезька та ін., 2019, с. 88). До цього переліку А. Яфонкін та В. Шевчук додають загрози тотальної безконтрольності комунікативної взаємодії віртуальних спільнот в соціальних мережах, адже це надає зловмисникам можливість «не тільки впливати на суспільну свідомість, збирати людей на масові акції і «кольорові революції», але й вербувати найманців в бандформування, планувати і координувати їх дії, організовувати теракти і диверсії, проводити масштабні операції, завдаючи ворожій державі неприйнятної збитку» (Яфонкін, Шевчук, 2017, с. 467).

І. Боднар виокремлює головну інформаційну загрозу національній безпеці – «це загроза впливу іншої сторони на інформаційну інфраструктуру країни, інформаційні ресурси, на суспільство, свідомість, підсвідомість особистості з метою нав'язати державі бажану (для іншої сторони) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної і державної діяльності, керувати їхньою поведінкою і розвитком у бажаному для іншої сторони напрямку» (Боднар, 2014, с. 69).

4. Кластер понятійно-категоріального апарату

Третій кластер понятійно-категоріального апарату містить наукові публікації Д. Вентре, О. Курбана, М. Піллсбері, Г. Почепцова, С. Стародуб, А. Фісуна, в яких розкриваються зміст і сутність понять та категорій, пов'язаних з інформаційною війною. Зокрема, А. Фісун пропонує інтегральне визначення терміну «інформаційна війна» як «комплексного, відкритого чи прихованого цілеспрямованого інформаційного впливу однієї сторони, чи взаємний вплив сторін одна на одну, який містить систему методів

і засобів впливу на людей, їхню психіку та поведінку, на інформаційні ресурси та інформаційні системи, з метою досягнення інформаційної переваги (в забезпеченні національної стратегії), що зумовлює прийняття сприятливих для ініціатора впливу рішень або знищення інформаційної інфраструктури противника, з одночасним зміцненням і захистом власної інформації та інформаційних систем» (Фісун, 2011, с. 538).

Більш вузьке, наближене до суто військової сфери тлумачення пропонують О. Курбан та С. Стародуб, на думку яких інформаційна війна – це «запобігання можливому військовому конфлікту, примус супротивника до відмови від участі у бойових діях через ослаблення морального духу особового складу збройних сил і цивільного населення супротивника» (Курбан, Стародуб, 2018, с. 96), та «порушення обміну інформацією в таборі супротивника, знищення не населення, а державного механізму, послаблюючи моральні й матеріальні сили супротивника або конкурента через цілеспрямовані заходи пропагандистського впливу на свідомість людини в ідеологічній та емоційній сферах» (Курбан, Стародуб, 2018, с. 28).

Найбільш узагальнююче розуміння феномену інформаційної війни пропонує Д. Вентре, який вбачає в останній інноваційний механізм відстоювання національних інтересів через досягнення ефективного контролю над інформаційним простором своєї та інших держав задля отримання економічних, політичних, дипломатичних та інших переваг (Ventre, 2016, с. 39).

Важливе зауваження в понятійному плані робить Г. Почепцов, який розводить суто **інформаційну війну** в класичному розумінні як діяльність, що прив'язана до традиційної війни у фізичному вимірі й націлену на інформаційні потоки, та **війну смислову**, яка є більш прихованою та спрямованою на когнітивні процеси, коли відбувається захоплення й віртуального, й когнітивного просторів, внаслідок чого досягається цілеспрямоване програмування інформаційного простору навколо людини, що в заданому напрямку змінює її персональну свідомість та в цілому суспільну свідомість країни чи її окремих регіонів і територій. Так само принципове розведення двох понять інформаційної війни робить М. Піллсбері, який наголошує на розрізненні у англomовному дискурсі поняття **“Information war”** (як інформаційної війни у вигляді суто військових операцій, основними об'єктами ураження в яких стануть інформаційні системи супротивника) та **“Information warfare”** (як інформаційної війни у вигляді

інформаційної діяльності, що застосовується державою, корпорацією або окремою політичною організацією задля послаблення чи знищення іншої держави, корпорації, політичної організації (Pillsbury, 1997, с. 227).

5. Кластер механізмів та технологій ведення інформаційних війн

Четвертий кластер об'єднує широке коло науковців, котрі у своїх дослідженнях розкривають механізми та технології ведення інформаційних війн. Серед таких дослідників відзначимо Дж. ДерДеріана, Б. Калініченка, О. Левченко, С. Макдональда, І. Парфенюка, П. Шпигу та Р. Рудника. Зокрема, Дж. ДерДеріан головною технологічною особливістю інформаційної війни визначає її мережевий характер, здатний досягти військово-політичного домінування за рахунок комп'ютеризації військової техніки і формування мережевої організації збройних сил в ході проведення особливого виду військової операції, що виступає або самостійною формою, або частиною розширеного набору військових дій, що утворюють мережеві і кібервійни (Der Derian, 2009, с. 47).

Б. Калініченко виокремлює специфічні механізми та форми ведення інформаційної війни, до яких відносить: «тенденційне викладення фактів, упереджене висвітлення певної інформації, що стосується тих чи інших подій за допомогою цілеспрямовано підібраних (вирваних із контексту) правдивих даних; дезінформування «від зворотного», що відбувається шляхом надання правдивих відомостей спотвореному вигляді чи в ситуації, коли вони сприймаються об'єктом як неправдиві; термінологічне «мінування», яке полягає у викривленні первинної, правильної суті принципово важливих, базових термінів і тлумачень загальносвітоглядного та оперативного-прикладного характеру; «сіре» дезінформування, що передбачає використання синтезу правдивої інформації з дезінформацією та «чорне» дезінформування, яке передбачає використання переважно неправдивої інформації» (Калініченко, 2019, с. 69).

О. Левченко детально характеризує низку ключових видів інформаційно-психологічної зброї, яка впливає на психіку, свідомість, підсвідомість, морально-психологічний стан людини, соціальних груп та суспільства в цілому (пропагандистську, психофізичну, нейролінгвістичну, психотропну, психотронну, психогенну та психоаналітичну) (Левченко, 2014, с. 143).

Свій варіант переліку основних технологій інформаційної війни надають П. Шпига та

Р. Рудник: «порушення, пошкодження або модифікація інформаційних ресурсів і знань людей про самих себе та про середовище, яке їх оточує; здійснення впливу на суспільну думку та позицію політичної еліти; завдання шкоди протилежній стороні дипломатичними засобами; пропагандистські, психологічні та підривні акції у сфері культури й політики; дезінформація та чулки, створені навмисно; упровадження у ЗМІ своїх прибічників для проведення підривних акцій; проникнення в комп'ютерні мережі та системи управління базами даних, зараження комп'ютерних систем вірусами, навмисне введення різного роду помилок у програмне забезпечення об'єкта; інформаційна підтримка дисидентських та опозиційних рухів» (Шпиго, Рудник, 2014, с. 332).

Свій погляд на інструментарій інформаційних війн демонструє І. Парфенюк, зараховуючи до такого інструментарію як традиційні літературу, театр, кінематограф, так і новітні е-книги, Інтернет, комп'ютерні ігри та медіавіруси (Парфенюк, 2019, с. 8–9). Проте, на нашу думку, зазначене вище є, скоріше, каналами доставки інформаційної зброї та ведення інформаційних операцій спеціального впливу, а не власне такі інструменти.

6. Кластер суб'єкт-об'єктної структуризації та практичних кейсів інформаційної війни

П'ятий кластер містить наукові публікації, в яких, насамперед, розглядається суб'єкт-об'єктна структуризація інформаційної війни та наводяться численні практичні кейси застосування інструментарію та методів інформаційної війни в конкретних випадках протистояння сучасних держав на геополітичному рівні. Так, Дж. Скотт, до основних суб'єктів інформаційної війни відносить держави та їх політичні еліти, транснаціональні корпорації, релігійні, радикальні та фундаменталістські організації, політичні партії та рухи, внаслідок чого вже утворився «принципово новий світ навколо нас – світ, в якому йдуть щоденні всебічні битви за психологічне ядро світового населення, в якому Організація Об'єднаних Націй не має більшого значення, ніж Facebook, в якому операції оцифрованого впливу стали новою нормою контролю за виборчим процесом, громадською думкою та суспільною свідомістю в цілому. Боротьба суб'єктів у цьому геоінформаційному просторі є запеклою. І національні держави, і спеціальні групи інтересів у всіх можливих варіантах б'ються за найвищу позицію в контролі над публічною інформацією» (Scott, 2019, с. 7).

Р. Бхан наводить приклади застосування інформаційної зброї з боку найсильніших держав світу в ході інформаційно-політичного протистояння таких країн як США та Росія, Китай та Індія, Ізраїль та Палестина (Bhan, 2017).

Особливості застосування інформаційної зброї Росією у її геополітичному протистоянні зі Сполученими Штатами Америки, зокрема, на прикладі російського втручання в президентські вибори США, аналізують Р. Стенгель у книзі «Інформаційні війни: як ми програли глобальну битву проти дезінформації та що ми можемо з цим зробити» (Stengel, 2019) та Н. Янкович у книзі «Як програти інформаційну війну: Росія, фальшиві новини та майбутнє конфліктів» (Jankowicz, 2019). Експерти визнають, що Америка поки що програє глобальну битву проти дезінформації, війну, в якій «на кону» стоять не більше, не менше як «майбутнє громадянського дискурсу й демократії та цінність самої істини».

М. Холловей та Б. Перрі детально розбирають кейси застосування інформаційної зброї Російською Федерацією у її агресії проти України. Зокрема, М. Холловей описує, як уряд Росії створив спеціальні кібервійська у вигляді дописувачів у мережах Facebook, Vkontakte, Odnoklassniki, активність яких складала 5000 репостів на добу та в результаті чого Росія отримала суттєві переваги у інформаційному просторі для спрощення дій з анексії півострова, причому фінансування цієї підривної діяльності у соціальних інтернет-сервісах обійшлося у майже 20 мільйонів доларів (Holloway, 2017). У свою чергу, Б. Перрі зосередив увагу на подіях на Донбасі, зазначаючи, що захоплення Росією частини Луганської та Донецької областей стало значним чином результатом успішних попередніх тривалих інформаційних операцій серед населення Південно-Східних регіонів України, в ході яких досягався контроль над ескалацією ситуації. Внаслідок успішної російської пропаганди населення Донбасу позитивно сприйняли відповідні наративи та формування проросійської ініціативної більшості, яка стала основою для консолідації сепаратистів та підтримки інтервенції збройних формувань (Perry, 2015).

Запропонована нами систематизація дискурсного поля проблематики інформаційної війни, очевидно, є одним з багатьох можливих варіантів і не претендує на абсолютизацію, проте вона як і будь-яка інша наукова модель дозволяє розкрити окремі принципово важливі аспекти обраного предмету дослідження.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Проведене в даній розвідці дослідження засвідчило, що в сучасному світі інформаційні війни стають буденним явищем та новою формою просування національних інтересів держав з одночасним захистом власного інформаційного суверенітету. Поле ведення інформаційних війн стають як національні, так і глобальний інформаційний простір, в якому держави, уряди та політики на практиці намагаються реалізувати широковідомий вислів: «Той, хто володіє інформацією – володіє світом».

За таких умов можемо зробити висновок про необхідність нагального розгортання в Україні системної діяльності органів публічного врядування, насамперед, інституту Президента України, Кабінету Міністрів України, Збройних сил, СБУ та МВС з формування сучасної ефективної системи захисту національного інформаційного суверенітету, яка б включала підготовку фахівців сфери розпізнавання, запобігання й протидії проявам інформаційної війни, ведення контрпропагандистських інформаційних операцій тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боднар І. Інформаційна безпека як основа національної безпеки. *Mechanism of Economic Regulation*. 2014. № 1. С. 68–75.
2. Бржевська З., Довженко Н., Киричок Р., Гайдур Г., Аносов А. Інформаційні війни: проблеми, загрози протидії. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2019. № 3. С. 88–96.
3. Горпинич Г.І. Інформаційні війни як об'єкт наукової рефлексії. Поліпарадигмальний підхід. *Габітус*. 2018. Вип. 5. С. 36–41.
4. Калініченко Б. Визначальні напрями формування стратегії протистояння інформаційній війні *Держава і право. Серія : Політичні науки*. 2019. Вип. 83. С. 61–73.
5. Курбан О. Теорія інформаційної війни: базові основи, методологія та понятійний апарат. *Scientific Journal «ScienceRise»*. 2015. № 11/1(16). С. 95–100.
6. Левченко О. Класифікація інформаційної зброї за засобами ведення інформаційної боротьби. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2014. № 2(20). С. 142–146.
7. Михальченко І.А. Информационные войны на рубеже XXI века. *Безопасность информационных технологий*. 1998. № 3. С. 14–15.
8. Парфенюк І. Інструментарій інформаційних війн: традиційні та новітні засоби. *Вісник Книжкової палати*. 2019. № 1. С. 7–10.
9. Почепцов Г.Г. Інформаційні війни: тенденції та шляхи розвитку. *Интернет-сайт MS. Detector. Media*. URL: <https://ms.detector.media/>

manipulyatsii/post/6479/2012-08-12-informatsiini-viini-tendentsii-ta-shlyakhi-rozvitku/.

10. Проноза І. Інформаційна війна: сутність та особливості прояву. *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 76–84.
11. Стародуб С. Інформаційні війни та системи захисту в умовах глобалізаційних процесів. *Держава та регіони. Серія : Соціальні комунікації*. 2018. № 3. С. 27–31.
12. Фісун А. Генеза поняття «інформаційна війна». *Гілея*. 2011. № 49. С. 534–538.
13. Шемчук В. Концептуальні підходи до розуміння інформаційної війни в сучасному світі. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 29–35.
14. Шпиго П., Рудник Р. Основні технології та закономірності інформаційної війни. *Проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 8. С. 326–339.
15. Яфонкін А., Шевчук В. Інформаційна війна проти держави та інформаційна безпека України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 466–472.
16. Bhan Ramesh. Information War: (Dis)information will Decide Future Wars. Education Publishing, 2017. 200 p.
17. Der Derian J. Virtuous War: Mapping The Military-Industrial-media-entertainment Network. London: Routledge, 2009. 330 p.
18. Holloway M. How Russia Weaponized Social Media in Crimea. RealClear Media Group Newsletters. May 10, 2017. URL: https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/10/how_russia_weaponized_social_media_in_crimea_1.
19. Jankowicz Nina. How to Lose the Information War: Russia, Fake News, and the Future of Conflict. Bloomsbury Publishing, 2019. 288 p.
20. Macdonald Scot. Propaganda and Information Warfare in the Twenty-First Century: Altered Images and Deception Operations. Routledge, 2006. 224 p.
21. Perry Bret. Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations. Small Wars Journal. 2015. Vol.11, No. 8. URL: <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/non-linear-warfare-in-ukraine-the-critical-role-of-information-operations-and-special-operations11352.html>.
22. Pillsbury Michael. Chinese Views of Future Warfare. Washington DC: DIANE Publishing, 1997. P. 330.
23. Scott James. Information Warfare: The Meme Is the Embryo of the Narrative Illusion. Amazon Digital Services LLC – KDP Print US, 2019. P. 7
24. Stengel Richard. Information Wars: How We Lost the Global Battle Against Disinformation and What We Can Do About It. Atlantic Books, 2019. 303 p.
25. Ventre Daniel. Information Warfare. John Wiley & Sons, 2016. 352 p.

REFERENCES

1. Bodnar I. (2014). Informatsiyna bezpeka yak osnova natsional'noyi bezpeky [Information security as a

- basis of national security]. *Mechanism of Economic Regulation*. Vol.1. 68-75. [in Ukrainian]
2. Brzhevskaya Z., Dovzhenko N., Kirichok R., Gaidur G., Anosov A. (2019). Informatsiyni viyny: problemy, zahrozy ta protydiya [Information warfare: problems, threats and counteraction]. *Kiberbezpeka: osvita, nauka, tekhnika – Cybersecurity: Education, Science, Technology*. Vol.3. 88-96. [in Ukrainian]
 3. Gorpynych G. I. (2018). Informatsiyni viyny yak ob'ekt naukovoï refleksiyi. Poliparadyhmal'nyy pidkhyd [Information warfare as an object of scientific reflection. Polyparadigmatic approach]. *Habitus*. Vol.5. 36- 41[in Ukrainian]
 4. Kalinichenko B. (2019). Vyznachal'ni napryamy formuvannya stratehiyi protystoyannya informatsiyniy viyni [Determining directions of formation of strategy of counteraction to information warfare]. *Derzhava i pravo. Seriya : Politychni nauky – State and law. Series: Political sciences*. Vol.83. 61-73. [in Ukrainian]
 5. Kurban O. (2015). Teoriya informatsiynoyi viyny: bazovi osnovy, metodolohiya ta ponyatiynnyy aparat [The theory of information warfare: basic principles, methodology and conceptual apparatus]. *Scientific Journal «ScienceRise»*. Vol.11/1(16). 95 – 100. [in Ukrainian]
 6. Levchenko O. (2014). Klasyfikatsiya informatsiynoyi zbroyi za zasobamy vedennya informatsiynoyi borot'by [Classification of information weapons by means of information warfare]. *Suchasni informatsiyni tekhnolohiyi u sferi bezpeky ta oborony – Modern information technologies in the field of security and defense*. Vol.2 (20). 142–146. [in Ukrainian]
 7. Mikhalchenko I.A. (1998). Informatsionnyye voyny na rubezhe XXI veka [Information warfare at the turn of the XXI century]. *Bezopasnost' informatsionnykh tekhnologiy – Impasson of information technologies*. Vol.3. 14-15. [in Russian].
 8. Parfenyuk I. (2019). Instrumentariy informatsiynykh viyn: tradytsiyni ta novitni zasoby [Tools of information warfare: traditional and modern tools]. *Visnyk Knyzhkovoyi palaty – Bulletin of the Book Chamber*. Vol.1. 7-10. [in Ukrainian]
 9. Pocheptsov G. G. (2017). Informatsiyni viyny: tendentsiyi ta shlyakhy rozvytku [Information warfare: tendencies and ways of development]. *Website MS. Detector.Media*. URL : <http://www.rossia.in/modules/sections/index.php?option=com-viewarticle&artid=11>. [in Ukrainian]
 10. Pronoza I. (2018). Informatsiyna viyna: sutnist' ta osoblyvosti proyavu Information warfare: the essence and features of manifestation]. *Aktual'ni problemy polityky – Actual policy problems*. Vol.61. 76-84. [in Ukrainian]
 11. Starodub S. (2018). Informatsiyni viyny ta systemy zakhystu v umovakh hlobalizatsiynykh protsesiv [Information warfare and defense systems in the context of globalization processes]. *Derzhava ta rehiony. Seriya : Sotsial'ni komunikatsiyi – State and regions. Series: social communications*. Vol.3. 27-31. [in Ukrainian]
 12. Fisun A. (2011). Geneza ponyattya «informatsiyna viyna» [Genesis of the concept of “information warfare “]. *Hileya – Gilaya*. Vol.49. 534–538. [in Ukrainian]
 13. Shemchuk V. (2019). Kontseptual'ni pidkhody do rozuminnya informatsiynoyi viyny v suchasnomu sviti [Conceptual approaches to understanding information warfare in the modern world]. *Vcheni zapysky Tavriys'koho natsional'noho universytetu imeni V. I. Vernads'koho. Seriya : Yurydychni nauky – Scientists of the Tauride National University named V. I. Vernadsky. Series: Legal sciences*. T. 30(69), Vol.3. 29-35. [in Ukrainian]
 14. Shpiga P., Rudnik R. (2014). Osnovni tekhnolohiyi ta zakonornosti informatsiynoyi viyny [Basic technologies and patterns of information warfare]. *Problemy mizhnarodnykh vidnosyn – Problems of international relations*. Vol.8. 326–339. [in Ukrainian]
 15. Yafonkin A., Shevchuk V. (2017). Informatsiyna viyna proty derzhavy ta informatsiyna bezpeka Ukrayiny [Information warfare against the state and information security of Ukraine]. *Forum prava – Forum right*. Vol. 5. 466–472. [in Ukrainian]
 16. Bhan Ramesh. (2017). Information War: (Dis)information will Decide Future Wars. Educreation Publishing, 200 p.
 17. Der Derian J. (2009). *Virtuous War: Mapping The Military-Industrial-media-entertainment Network*. London: Routledge, 330 p.
 18. Holloway M. (2017). How Russia Weaponized Social Media in Crimea. RealClear Media Group Newsletters. May 10. URL : https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/10/how_russia_weaponized_social_media_in_crimea_1
 19. Jankowicz Nina. (2019). *How to Lose the Information War: Russia, Fake News, and the Future of Conflict*. Bloomsbury Publishing. 288 p.
 20. Macdonald Scot. (2006). *Propaganda and Information Warfare in the Twenty-First Century: Altered Images and Deception Operations*. Routledge. 224 p.
 21. Perry Bret. (2015). Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations. *Small Wars Journal*. Vol.11, No.8. URL : <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/non-linear-warfare-in-ukraine-the-critical-role-of-information-operations-and-special-operations11352.html>
 22. Pillsbury Michael. (1997). *Chinese Views of Future Warfare*. Washington DC: DIANE Publishing. 421 p.
 23. Scott James. (2019). *Information Warfare: The Meme Is the Embryo of the Narrative Illusion*. Amazon Digital Services LLC – KDP Print US. 160 p.
 24. Stengel Richard. (2019). *Information Wars: How We Lost the Global Battle Against Disinformation and What We Can Do About It*. Atlantic Books. 303 p.
 25. Ventre Daniel. (2016). *Information Warfare*. John Wiley & Sons, 352 p.

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-18](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-18)

Семенець-Орлова Інна Андріївна,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, e-mail: innaorlova@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>

Semenets-Orlova Inna Andriivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: innaorlova@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9227-7426>



Беленюк Жан Венсанович,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Прометівська, 2, e-mail: kafedrapa@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1324-5563>

Beleniuk Zhan Vensanovych,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, st. Frometivska, 2, e-mail: kafedrapa@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-1324-5563>



РОЛЬ АДВОКАТСЬКОГО ЗАПИТУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. Аналіз комунікації у сфері правозахисної діяльності є актуальною науковою проблемою в умовах динамічної інформаційної комунікації у суспільно-політичному просторі. Мета дослідження – аналіз адвокатського запиту як засобу отримання публічної інформації. Звертається

увага на низку проблем, які ускладнюють процес подання адвокатського запиту та належне використання адвокатом даного механізму і процедури.

Адвокатський запит – це один із інструментів захисту фізичних і юридичних осіб від протиправної діяльності державних органів та інших осіб. У ході експертного інтерв'ювання нами встановлено актуалізацію використання адвокатського запиту у реаліях сучасної України, що було підтверджено і статистичною інформацією. У той же час опитані експерти зазначили – наразі є потреба наділенням права на отримання інформації, що містить державну таємницю, органи адвокатури. Потрібно наголосити, що спеціальне законодавство конкретно визначає коло тих осіб, які мають право на отримання адвокатського запиту, які становлять, наприклад, державну таємницю. Такими, зокрема, можуть бути органи внутрішніх справ, органи прокуратури, податкової інспекції.

Органи публічної влади, місцевого самоврядування, керівники установ, організацій, громадських об'єднань, до яких направляється адвокатський запит, повинні не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту підготувати і передати адвокату означену інформацію, копії документів, окрім інформації з обмеженим доступом та тих копій документів, в яких знаходиться інформація з обмеженим доступом.

У цій статті пропонуємо здійснити порівняльний характер та розглянути питання щодо доступу до адвокатського запиту українських працівників та польських фахівців. У результаті дослідження виявлено проблеми і надано пропозиції щодо спрощеної процедури подання адвокатського запиту як засобу правової комунікації в сфері правозахисної діяльності.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до публічної інформації, адвокатський запит, конфіденційна інформація, безоплатна правова діяльність (БПД).

THE ROLE OF ADVOCATE'S LETTER OF ENQUIRY AS A MEANS OF COMMUNICATION

Abstract. Analysis of legal communication in the field of advocacy is currently a topical research problem in the context of dynamic information communication in the socio-political space. The aim of the study is to analyse the advocate's letter of enquiry as a means of obtaining information by advocates to carry out their professional activity. Attention is drawn to a number of issues that complicate the process of submitting advocate's letter of enquiry and the proper use of this mechanism and procedure by an advocate. Ratification of the EU-Ukraine Association Agreement opens up new prospects not only for Ukrainian and European producers, but also provides for interesting objectives for advocates to consult the private sector in the process of building new markets. In this article, we propose to make a comparison and consider the issue of access to the advocate's letter of enquiry of Ukrainian and Polish specialists. As a result of the research, problems were identified and proposals were made for a simplified procedure for submitting an advocate's letter of enquiry as a means of legal communication in the field of advocacy.

There is a current need to simplify the procedure for submitting an advocate's letter of enquiry as a means of legal communication in the field of advocacy. In particular, the documents must be sent electronically within the specified deadline of at least 5 working days from the date of submission. The role of an advocate's letter of enquiry in the field of advocacy is a type of communication: communication and selection of explanations, as well as obtaining information through an advocate's letter of enquiry to the relevant body.

The markets for advocacy and legal services in Poland and Ukraine have much in common, while being developed gradually moving to EU standards in this area. However, Poland, unlike Ukraine, has already declared a monopoly of advocates on the representation of interests in courts (with certain exceptions), which is reflected in the Law on Advocacy and Procedural Codes. Ukraine's advocacy is still facing a difficult path of reforms, which will introduce a monopoly of advocates on representing the client's interests in court, improve the guarantees of advocacy and the prestige of the legal profession as a whole.

Key words: public information, access to public information, advocate's letter of enquiry; confidential information; free legal aid.

Вступ. Однією з умов інтеграції України до Європейського Союзу є побудова системи адвокатури та створення законодавства щодо її організації і діяльності, норми якого відтворювали б модель демократичного правового інституту адвокатури. Оскільки лише за умови належного

функціонування інституту адвокатури можливий розвиток демократії та верховенства права.

За таких умов дослідження проблем ролі адвокатського запиту як засобу правової комунікації в сфері правозахисної діяльності організації та діяльності цього правозахисного інституту,

зокрема, проблем відповідальності адвокатів перед клієнтом, є актуальним в контексті відповідності законодавства України європейським стандартам.

Варто відзначити оновлення нормативного забезпечення у даній сфері. Законодавче врегулювання було удосконалено із прийняттям Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в якому адвокатському запиту присвячена стаття 24 (Про адвокатуру та адвокатську діяльність). Згідно з ЗУ «Про доступ до публічної діяльності», публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень (Ст. 1) (Про доступ до публічної інформації).

Згідно із частиною першою ст. 24 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зі змінами та доповненнями (далі – Закон № 5076) від 05 липня 2012 року № 5076-VI, адвокатський запит – це письмове звернення адвоката до органу державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту (Higher school of Advocacy NAAU, 2020). Зазвичай до адвокатського запиту додаються копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, посвідчені адвокатом, ордери чи доручення органу (установи), що уповноважені законом на надання безоплатної правової допомоги. Існує заборона вимагати від адвоката подання інших документів разом з адвокатським запитом. Адвокатський запит не може стосуватися надання роз'яснень певних положень законодавства. Надання адвокату копій документів, інформації, отриманих під час здійснення кримінального провадження, здійснюється у встановленому кримінальним процесуальним законом порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Як показує практика щодо адвокатських запитів у 51% випадків, у результаті подання адвокатського запиту було отримано формальну відповідь від органів державної влади (Чебаненко, 2003).

Сучасні вітчизняні дослідники у своїх працях висвітлюють питання ефективності адвокатського запиту у системі забезпечення доступу

до публічної інформації. О. Чебаненко вказує на прикрий факт того, що податкова інспекція наділена можливістю отримувати таку інформацію, а адвокатура (базовою функцією якої і є захист інтересів клієнта), позбавлена цього права (Чебаненко, 2003).

На думку В. Гвоздій, найбільш повною мірою забезпечення прав громадян, юридичних осіб, які звертаються до адвокатів за запитами стосовно надання юридичної допомоги, має бути співвіднесено із забезпеченням страхування ризику професійної відповідальності самого адвоката (Гвоздій, 2012).

Дослідниця Д. Прокоф'єва вважає, що страхування відповідальності адвокатів зробить можливими більшою мірою забезпечення і захист майнових інтересів громадян, яких вони захищають. Окрім цього, існує можливість укласти договори з майновою відповідальністю адвоката з довірцями за результат у справі. Таким результатом може бути і задоволення, і відмова у задоволенні позову (Прокоф'єва, 2017).

Керівниця правового клубу Pravocator Б. Калюжна вважає, що робота системи безоплатної правової допомоги України, порівняно з Польщею, суттєво відрізняється (Provocator, 2020). Вона вважає, що Україні варто більш належно використати потенціал своєї правової системи у процесі реалізації євроінтеграційних намірів. Зокрема, в Польщі безоплатна правова допомога надається таким особам: молоді до 26 років, старшим людям від 65 років, отримувачам соціальної допомоги, членам багатодітних родин, іншим чітко означеним категоріям (ветеранам, комбатантам, жертвам катастроф та аварій тощо). Також варто зазначити, що польське законодавство не встановлює обмежень щодо доступу до безоплатної правової допомоги для осіб, які не є громадянами Польщі.

Дослідниця Б. Калюжна ділиться польським досвідом надання правової допомоги. У Польщі правова допомога може надаватися у вигляді: інформування; консультування щодо правових способів розв'язання проблем; супроводу у складанні листів/заяв, що стосуються правових питань; складанні заяви про звільнення від судового збору (Provocator, 2020).

Вітчизняні дослідники наголошують, що, поряд з тим, система безоплатної правової допомоги в Україні насправді є однією з найкращих у Європі та світі (Коренюк, 2018). Це пояснюється головним чином великою кількістю одержувачів БПД. Польська система БПД також має великий потенціал, але поки що вона має незначний ефект. Серед усіх осіб, хто має право

на безкоштовну допомогу, користуються нею лише 2-3%.

Метою статті є аналіз засобів оприлюднення адвокатського запиту на отримання доступу до публічної інформації, аналіз контексту, який заважає або ускладнює цей доступ.

Методи дослідження. Процедура дослідження передбачала застосування у логічній послідовності низки дослідницьких прийомів. Процес дослідження було розпочато на основі прийому концептуального аналізу виокремленої у статті проблематики. Це дозволило ідентифікувати функціональні можливості адвокатського запиту та проаналізувати його на вітчизняному та світовому ринку. Цей прийом було посилено використанням загальних наукових методів. Структурно-функціональний аналіз був використаний у глобальному розрізі вивченні даної проблематики ролі адвокатського запиту як засобу правової комунікації в сфері правозахисної діяльності. Метод контент-аналізу був використаний у дослідженні законодавчої бази.

Наступним етапом процедури дослідження було використання якісних соціологічних методів та кількісних методів аналізу статистичної інформації, збору емпіричних даних для чіткої характеристики проблемної ситуації адвокатського запиту як засобу правової комунікації. Методи якісної обробки даних (статистики адвокатських послуг, які вони надають, різних методів класифікації, диференціювання проблем у сфері консультування громадян) було засновано на певних характеристиках дослідженнях ролі адвокатських послуг. Емпіричний дослідницький метод дозволив отримати наукові факти впродовж спостереження адвокатських запитів діагнозу вітчизняного та світового ринку послуг, а саме кількості адвокатських запитів, освіченості фахівців щодо надання консультації.

У ході дослідження було застосовано метод експертного інтерв'ювання для аналізу процедурних особливостей та перспектив застосування адвокатського запиту в сучасній Україні. Метод глибинного (експертного) інтерв'ю передбачав індивідуальні зустрічі з представниками певних цільових груп з метою вивчення їх поглядів та ставлення до соціального контролю в Україні. Таке інтерв'ю проводиться з використанням відкритих питань. Воно дозволило виявити глибоке ставлення цільової аудиторії до проблемних питань, а саме: думки, мотиви, почуття, ідеї, погляди респондентів. Процедура організації та проведення глибинного інтерв'ю

включала такі етапи: складання плану глибинного інтерв'ю для кожної з визначених цільових груп; процес планування та підготовки до інтерв'ю; організація та проведення інтерв'ю; обробка та аналіз отриманих результатів; підготовка звіту.

Етап планування та підготовки до співбесіди передбачав встановлення контактів з активними адвокатами. Після цього був використаний метод «снігової кулі» для пошуку респондентів. Основні критерії відбору респондентів для глибинних інтерв'ю: 1) належність до визначеної професійної групи; 2) здатність надавати якісну, детальну та надійну інформацію про процес соціального контролю, доступність та мотивація до участі (за результатами попереднього співбесіди); 3) дотримання гендерного балансу при відборі учасників. Під час реалізації використовувалися питання з гайду, у т. ч. відкриті питання, ігрові елементи та прийоми, які допомогли зменшити емоційну напругу, налагодити дружні та партнерські стосунки з респондентами, прийоми, що стимулювали розповідь або, навпаки, «відсікали» побічні теми, що не мали відношення до дослідження. Усього проведено 4 глибинних інтерв'ю.

Виклад основного матеріалу

Опитані у ході експертного інтерв'ювання фахівці права зазначили, що результатами близько 60% адвокатських запитів є формальні відповіді від органів державної влади. Це дає підстави вважати про неналежну дієвість адвокатського запиту в реаліях правової практики сучасної України.

Відповідно до положень національного законодавства, якщо адвокатський запит передбачає надання значного обсягу інформації чи потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, тоді строк розгляду адвокатського запиту може бути збільшено до двадцяти робочих днів, але з обґрунтуванням причин такого продовження. Про це адвокату має бути повідомлено письмово, і не пізніше 5 робочих днів з дня отримання адвокатського запиту. Зазвичай відповідь надається в довгостроковий термін, обґрунтовуючи тим, що потрібно додати копію документів.

У випадку, якщо задоволення адвокатського запиту потребує виготовлення копій документів обсягом більше 10-ти сторінок, адвокат повинен відшкодувати фактичні витрати на копіювання і друк. Розмір означених витрат не може перевищувати норми витрат на копіювання та друк, встановлені Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інфор-

мації» зі змінами та доповненнями. Частиною третьою ст. 24 Закону № 5076 детерміновано: відмова в наданні інформації на адвокатський запит, неповне чи несвоєчасне надання інформації або надання даних, що не відповідають дійсності, тягне за собою відповідальність, яка встановлена законом, крім випадків відмови у наданні інформації з обмеженим доступом (Про доступ до публічної інформації).

Польський ринок адвокатських послуг, як стверджують сучасні теоретики, можна охарактеризувати як один з найбільш ліберальних у Європейському Союзі. У Польщі адвокатські запити в може надавати кожен, при цьому не обов'язково мати юридичну освіту. Правовою підставою означеної діяльності можна визначити Закон про свободу підприємницької діяльності («Ustawa o swobodzie dzialalnosci gospodarczej»). Як правило, такі «адвокатські послуги» стосуються надання письмових та усних консультацій, підготовки юридичних висновків, порад практичної допомоги при веденні судових справ, зокрема від імені учасника процесу складання процесуальних документів. Однак, при цьому, не підписуючи їх, тому що на представництво осіб у польських судах існує монополія адвокатів (пол. «adwokat lub radca prawny») (Legal newspaper online, 2020).

Правовий статус адвокатів в Польщі врегульований Законом про адвокатуру, який визначає основні права і обов'язки адвоката, порядок здобуття права та заняття адвокатської практики, інші аспекти діяльності адвоката. Поряд з тим процесуальні питання діяльності адвокатів врегульовані у Кодексі цивільного процесу (ст. 87 КЦП) та Кодексі кримінального процесу (ст. 82 ККП). Важливо, що польські адвокати повинні дотримуватися Кодексу адвокатської етики, що був прийнятий 14.12.2011 р. (Legal newspaper online, 2020).

Згідно з ч. 1 ст. 87 Кодексу цивільного процесу, адвокат або юрисконсульт може бути представником (пол. «radca prawny»). У справах, що стосуються інтелектуальної власності, – аналогічно теж патентний радник. Ст. 82 Кодексу процесу кримінального («Захисник») декларує, що захисником може бути одна особа, яка уповноважена до захисту у відповідності з положеннями закону про адвокатуру або закону про юрисконсультів. У Польщі захисник у кримінальному процесі – це завжди адвокат, у цивільному процесі – це адвокат або юрисконсульт. Також господарському та цивільному процесам представляти інтереси юридичної особи може член правління, директор, член спостережної ради

або іншого органу управління, юрисконсульт на підставі довіреності, який працює у штаті чи інша особа, «уповноважена належним чином діяти від юридичної особи». У цивільних справах інтереси учасника процесу може представляти близький родич.

У Польщі за загальним правилом допускається здійснення адвокатської практики закордонними фахівцями. Це передбачено в Законі про надання юридичної допомоги іноземними адвокатами, ухваленим у Польщі 5.07.2012 р. (пол. «Ustawa o swiadcheniu przez prawnikow zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej»). Поряд із тим для допуску юристів з країн Європейського Союзу та інших держав встановлені різні критерії. У Польщі іноземний юрист має пройти тест на знання законодавства, державної (польської) мови (письмової та усної), подати документи, що підтверджують його особу, мати закінчену юридичну освіту, право на заняття адвокатською практикою. Звільнення від тестування на знання законодавства допускається, якщо закордонний правник доведе те, що він займався юридичною практикою безперервно у Польщі протягом останніх трьох років перед поданням документів. У Польщі сплачується внесок у розмірі 1850 злотих (12500 грн) за допуск до отримання права на юридичну практику. Розмір внеску змінюється щороку, розраховується від розміру мінімальної пенсії.

На Рішенні Конституційного Суду України у справі про вільний вибір захисника (від 16.11.2000 р.) наголошує українська спільнота правозахисників. У цьому Рішенні розтлумачено ст. 59 Конституції України, зазначено, що фразу «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» слід розуміти як «конституційне право підозрюваного, обвинуваченого й підсудного при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, із метою отримання правової допомоги полягає у праві вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права, за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи».

У листопаді 2014 р. схожий запит № СК22/02 розглядав Конституційний Трибунал Польщі, за яким ухвалив Рішення: не тільки адвокати, юрисконсультанти можуть займатися юридичною практикою, а й будь-які особи, що мають вищу юридичну освіту. Це Рішення Трибуналу підштовхнуло юридичні бюро, що не зареєстровані у польських органах адвокатського самоврядування, вільно надавати своїм клієнтам юридичні послуги.

Важливо, що у квітні 2016 р. Конституційний Трибунал у Польщі розглядав справу №К6/06 про доступ до юридичної професії. Було ухвалено Рішення від 19.04.2016 р., у резолютивній частині якого зазначалося: «... підготовка до професії, так само як і допуск до професії не може бути підданий необмеженій свободі... Відтак, законодавець повинен суворо контролювати дотримання стандартів юридичної професії, встановлювати відповідальність за неналежне надання правової допомоги. Для охорони прав осіб, що користуються правовою допомогою, Конституційний Трибунал поділяє критику щодо неприпустимості надання правової допомоги (у межах, встановлених законодавцем) поза контролем форм та моніторингу її якості зі сторони органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Станом на кінець червня 2011 року в офіційних реєстрах Польщі було зареєстровано 57 іноземних адвокатів. З них, 12 було з країн-членів Європейського Союзу. Між іншим, якщо проаналізувати контактні дані міжнародних юридичних фірм, примітно, що значна більшість з них має офіс у Варшаві. Інші – у інших містах, де зосереджений великий бізнес (Гданськ, Катовіце, Вроцлав). Можна зробити висновок, що в Польщі працюють кілька тисяч іноземних правників, які завжди заявляють про себе офіційним шляхом. Це може бути пов'язано з тим, що реєстрація іноземних правників (адвокатів) зумовлює поширення на них етичних приписів, можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках їх порушення. Тому іноземні правники «успішно користуються» означеним Законом про свободу підприємницької діяльності, що не підлягає нагляду. Відсутність в органах адвокатського самоврядування офіційної реєстрації іноземного адвоката дає змогу оминати вимоги щодо рекламування послуг адвоката та пошуку клієнтів.

Таким чином, адвокати у Польщі нарікають на те, що іноземні правники перебувають у кращому становищі, бо уникаючи формальної реєстрації, їх не можна притягнути до дисциплінарної відповідальності (за порушення етичних норм професії правозахисника).

Закон про адвокатуру в Україні, ухвалений 19.12.1992 р., передбачав, що адвокатом може бути: «громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи за спеціальністю юриста або помічника адвоката не менше ніж два роки, склав кваліфікаційні іспити, отримав свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю, прийняв Присягу адвоката Укра-

їни». Така конструкція проіснувала до 2006 р. Тоді у ст. 2 Закону були внесені зміни, громадянин України був замінений на «особу, яка має вищу юридичну освіту, що підтверджена дипломом України або (відповідно до міжнародних договорів України), дипломом іншої країни», серед кваліфікаційних вимог додали володіння державною мовою. Новий Закон про адвокатуру та адвокатську діяльність, який набув чинності 15.08.2012 р., задекларував це правило (за виключенням окремих положень). При цьому в новому Законі про адвокатуру передбачена можливість для іноземного адвоката здійснення своєї діяльності в Україні відповідно до вимог цього Закону. Проаналізуємо ці вимоги.

Важливою умовою для отримання в Україні права на адвокатську практику є наявність вищої юридичної освіти. Закон про адвокатуру (ст. 6) визначає, що під повною вищою юридичною освітою розуміється освіта, здобута в Україні або повна вища юридична освіта, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку («нострифікація» або процедура визнання дипломів іноземних країн, що здійснює Міністерство освіти та науки України). Цей підхід зазнавав неодноразової критики. Попри світові рейтинги ЗВО, у яких українські виші займають не перші місця, іноземному працівнику, який здобув освіту в Гарварді, Кембриджі та вирішив працювати в Україні, слід пройти процедуру визнання свого диплома в Україні. Цей процес тривалий, іноді займає місяці часу.

Порядок набуття в Україні адвокатом іноземної держави права на адвокатську практику врегульований ст. 59-61 Закону про адвокатуру. Іноземний адвокат за місцем свого проживання чи перебування в Україні звертається до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою щодо його включення до Єдиного реєстру адвокатів України (ЄРАУ). До заяви мають бути додані документи на підтвердження права цього іноземного адвоката на адвокатську практику в іноземній країні. Заява розглядається протягом десяти днів, у випадку відсутності підстав для відмови, приймається рішення щодо включення іноземного адвоката до ЄРАУ. На сайті Національної асоціації адвокатів України представлені Рішення Ради адвокатів України № 155 (1.06.2013 р.) – «Положення про Перелік документів та процедуру включення іноземного адвоката до ЄРАУ», викладене англійською мовою. На адвоката іноземної держави у процесі здійснення ним адвокатської діяльності на території України поширюються професійні права,

обов'язки адвоката, гарантії адвокатської діяльності, визначені законодавством України.

Щорічний внесок, що іноземні адвокати повинні сплачувати до органів адвокатського самоврядування, є визначеним Рішенням Ради адвокатів України № 157 від 1.06.2013 р., складає еквівалент 20-ти мінімальних заробітних плат, які встановлені на 1 січня того року, за який сплачуються внески. Таким чином, в Україні внески для іноземних адвокатів приблизно вдвічі більші за внески іноземних адвокатів у Польщі.

Відповідно до норм законодавства України звернутися з адвокатським запитом до когось може лише адвокат. Це має важливе значення, коли запит складається, подається помічником адвоката, чи коли складається та подається адвокатом, який здійснює діяльність у складі адвокатського бюро, об'єднання. Незалежно від того, чи складений запит особисто адвокатом, чи його помічником, у вихідних даних має міститися інформація саме про адвоката, підписаний запит має бути адвокатом. Важливо враховувати цю умову у випадках, коли запит виконується на бланку адвокатського об'єднання.

Для підтвердження повноважень на подання адвокатського запиту законодавство зобов'язує адвоката додавати посвідчені адвокатом копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю до запиту (як і ордер чи доручення органу, уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги). ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначає коло суб'єктів, до яких адвокат може із запитом звернутися. Назвемо це коло суб'єктів розпорядниками інформації. Це органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, установи, організації, громадські об'єднання, фізичні особи (за згодою таких фізичних осіб) (Про адвокатуру та адвокатську діяльність).

Згідно із законодавством України, адвокатським запитом є письмове звернення. Проблематичним в отриманні інформації є норма, згідно з якою на суб'єктів інформаційних відносин, до яких спрямовується адвокатський запит, не покладається обов'язок щодо надання інформації з обмеженим доступом.

У ході експертного інтерв'ювання нами було встановлено, що орієнтовно один з трьох адвокатів нечітко розуміє, який саме режим має інформація, що вони запитують. І це не дивно, тому що вітчизняне законодавство є досить складним, постійно змінюється. Стаття 21 Закону України «Про інформацію» встановлює, що інформація

з обмеженим доступом – це є конфіденційна, таємна, службова інформація (Legal clinic of National legal University of the name of Yaroslav Wise, 2020). Причому конфіденційною є інформація про фізичну особу, інформація, доступ до якої є обмеженим фізичною або юридичною особою (крім суб'єктів владних повноважень). Важливо, що конфіденційна інформація може поширюватися за згодою відповідної особи у визначеному нею порядку. Тому під режим конфіденційної інформації може «потрапити» будь-яка інформація.

До службової інформації можуть належати дані, що містяться в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Як показує практика, в Україні нерідко зустрічається ситуація невиконання судових рішень органами Державної податкової служби України щодо реєстрації податкових накладних.

В Україні створені регіональні центри з надання безоплатної правової допомоги. Насамперед, вони забезпечують участь захисника під час здійснення досудового розслідування та судового провадження у передбачених кримінальним процесуальним законодавством випадках для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії, у випадках затримання особи, застосування до неї запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, адміністративного затримання чи адміністративного арешту, захисту засуджених осіб, спрямовують, координують та контролюють діяльність місцевих центрів.

Наведені статистичні дані щодо результатів надання БПД адвокатами (див. Рис. 1).

Відповідно до вищевказаних показників можна зробити висновки, що безоплатна правова допомога стосовно адвокатських запитів в Україні порівнюючи 2015–2020 зросла на 17813 тис. запитів – від юридичних і фізичних осіб.

Висновки та напрями подальших досліджень. Право адвоката вимагати певну інформацію – одне з найважливіших його прав і один з основних засобів отримання правової інформації.



Рис. 1. Динаміка кількості прийнятих рішень про надання БПД

ції і один із інструментів для громадян доступу до публічної інформації. На сьогодні можна визначити низку проблем інформаційно-технічного характеру, а також вузького формалізму низки офіційних відповідей органів державної влади на адвокатські запити. Ця процедура вимагає повторного подання клопотання адвоката до відповідних органів, щоб вони розглянули ту саму інформацію.

Наразі назріла потреба спрощення процедури подання адвокатського запиту як засобу правової комунікації в сфері правозахисної діяльності. Зокрема, документообіг має подаватися в електронному вигляді і в зазначений термін виконання не менше як 5 робочих днів від моменту подання. Роль адвокатського запиту в сфері правозахисної діяльності – вид комунікації: спілкування і відбір пояснень та отримання інформації шляхом адвокатського запиту до відповідного органу.

Якщо аналізувати ринки адвокатських та юридичних послуг України та Польщі, можна сказати, що вони мають багато спільного, перебувають у процесі формування, поступово здійснюючи адаптацію своєї діяльності відповідно стандартам ЄС у даній галузі. Але, на відміну від України, Польща вже задекларувала монополію адвокатів на представництво інтересів у судах. Це відображено у Законі про адвокатуру та процесуальних кодексах. Складний шлях реформ ще очікує на адвокатуру України. Він передбачає запровадження адвокатської монополії на представництво інтересів клієнта у судах, підвищення гарантій адвокатської діяльності, престижу адвокатської професії загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України. *Портал Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 02.07.2021 р.).
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України. *Портал Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 04.07.2021 р.).
3. *Higher school of Advocacy NAAU*. 2020. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/vykorystannya-advokatskogo-zapytu-ta-informatsijnogo-zapytu-u-shhodennij-diyalnosti-advokata/> (дата звернення: 03.07.2021 р.).
4. Чебаненко А. Запит у справі – важлива складова частина діяльності адвоката. *Адвокат*. 2003. № 3. С. 24–25.
5. Гвоздій В. П'ять плюсів і мінусів закону про адвокатуру. *Правовий тиждень*. 2012. № 24-26. URL: <http://smi.liga.net/articles/2012-08-01/6434558.htm>.
6. Прокоф'єва Д. Дослідження змісту категорій інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства України. 2017. URL: <http://bezpeka.com/ru/lib/spec/art8.html>.
7. Provocator. 2020. URL: <https://pravokator.club/news/obmin-mizhnarodnym-dosvidom-z-nadannya-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogy-vizyt-polskyh-advokativ-do-pravovogo-klubu-pravokator-lviv/> (дата звернення: 02.07.2021 р.).
8. Коренюк О. Інформація з обмеженим доступом: об'єкт господарських відносин. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. Серія Публічне право. 2018. № 2. С. 91–100.
9. Legal newspaper online. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/ukrayina-y-polshcha-dostup-inozemnih-advokativ-ta-pravnikov-na-sumizhni-rinki.html> (дата звернення: 02.07.2021 р.).
10. Legal clinic of National legal University of the name of Yaroslav Wise. 2020. URL: <http://legalclinic>.

REFERENCES

1. *Law of Ukraine "On advocacy and advocate activity"* (2012), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text/>.
2. *Law of Ukraine "On access to public information"* (2011), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text/>.
3. *Higher school of Advocacy NAAU* (2020), available at: <https://www.hsa.org.ua/blog/vykorystannya-advokatskogo-zapytu-ta-informatsijnogo-zapytu-u-shhodennij-diyalnosti-advokata/>.
4. Chebanenko, A. (2003). *Query in business – component part of activity of advocate is important about advocacy and advocate*.
5. Gvozdiy, V. (2012). *Five pluses and minuses of law on advocacy*, available at: <http://smi.liga.net/articles/2012-08-01/6434558.htm>.
6. Prokof'eva, D. (2019). *Research of maintenance of categories of information with the limited access in accordance with the current legislation of Ukraine*, available at: <http://www.bezpeka.com/ru/lib/spec/law/art8.html>.
7. *Provocator* (2020), available at: <https://pravokator.club/news/obmin-mizhnarodnym-dosvidom-z-nadannya-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogy-vizyt-polskyh-advokativ-do-pravovogo-klubu-pravokator-lviv/>.
8. Korenyuk, O. (2018), *Informaciya z obmezheny`m dostupom: ob'yeht gospodars`ky`x vidnosy`n, Zovnishnya torgivlya: ekonomika, finansy`, pravo. Seriya Publichne pravo*, 2, 91-100.
9. *Legal newspaper online* (2020), available at: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/ukrayina-y-polshcha-dostup-inozemnih-advokativ-ta-pravnikov-na-sumizhni-rinki.html>.
10. *Legal clinic of National legal University of the name of Yaroslav Wise* (2020), available at: <http://legalclinic.nlu.edu.ua/2020/08/12/rejestratsiya-podatkovih-nakladnih>.



УДК 35.072.81

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-19](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-19)

Стілл Артем Васильович,

*аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персона-
лом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, [https://
orcid.org/0000-0002-1355-2539](https://orcid.org/0000-0002-1355-2539)*

Still Artem Vasylovych,

*Postgraduate Student at the Department of Public
Administration,, Interregional Academy of Personnel
Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, [https://
orcid.org/0000-0002-1355-2539](https://orcid.org/0000-0002-1355-2539)*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКОЮ РЕГІОНУ

Анотація. Сформульовано та науково обґрунтовано методичні підходи щодо концепції публічного управління соціально-економічної безпекою регіону шляхом побудови моделі публічного управління соціально-економічної безпекою регіону, що відрізняється від наявних тим, що вона сформована з урахуванням виявлених факторів соціально-економічної безпеки та специфіки інституційних умов регіону, а також встановлених механізмів публічного управління соціально-економічною безпекою регіону.

Визначено, що одним із важливих елементів системи державного управління соціально-економічною безпекою є інституційно-правовий фактор, що включає законодавче та нормативне забезпечення формування та підтримки належного рівня соціально-економічної безпеки в країні та регіонах. Систематизовано проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки економіки, визначені фактори та інституційні аспекти забезпечення соціально-економічної безпеки. Це дозволило розробити концептуальну модель державного управління соціально-економічною безпекою регіону.

При цьому джерелом виникнення більш стійкого стану і поштовхом до самоорганізації в складній системі є руйнування колишнього стійкого стану. Тому розвиток економіки, в тому числі регіональної, представляє собою стохастичний процес, який характеризується виникненням періодичних дисипацій (розсіювання) накопичених нею ресурсів зростання, внаслідок чого темпи її зростання можуть сповільнюватися – і, на певних етапах, розвиваються в процеси у вигляді криз, нестійких станів, «струсів», екстремальних станів. Тому для ефективного управління розвитком економіки, підвищення соціально-економічної безпеки регіону необхідно формування нової парадигми публічного управління соціально-економічною безпекою, що спирається на ідеї формування структур-атракторів, які здатні «притягувати» позитивні траєкторії розвитку регіону. У процесі самоорганізації регіональної системи, як було зазначено вище, відбувається придбання нею нової якості стійкості в області тяжіння атратора.

Запропонована модель характеризується тим, що відображає важливі складові частини регіональної системи державного управління соціально-економічною безпекою: процес, що забезпечує регулювання, контроль, концентрацію ресурсів на найважливіших сферах соціально-економічної

безпеки; структуру, що включає сукупність підрозділів і служб державних органів, що реалізують функції нормативного, інформаційного, організаційного, кадрового та технічного забезпечення системи соціально-економічної безпеки регіону.

Мета роботи. Метою статті є дослідження концептуальних аспектів публічного управління соціально-економічною безпекою регіону.

Методологія. Значний внесок у дослідженні аспектів публічного управління соціально-економічною безпекою на рівні регіону внесли відомі вітчизняні вчені, такі як Александрова О.Ю., Дикань В.В., Жовнірчик Я.Ф., Івашина С.Ю., Івашина О.Ф. та інших науковців. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти соціально-економічної безпеки ми розглянемо концептуальні аспекти публічного управління соціально-економічною безпекою регіону.

Наукова новизна. Удосконалено механізми публічного управління соціально-економічною безпекою, що реалізуються державою на рівні центру, де виділено спеціальні механізми публічного управління соціально-економічною безпекою, що реалізуються на рівні регіонів. До таких механізмів віднесені: нормативно-правові, фінансові, організаційно-розпорядчі, механізми соціального партнерства, інфраструктурні, інформаційні та механізми конвергенції.

Висновки. Запропоновано концептуальну модель публічного управління соціально-економічною безпекою регіону, що відрізняється від наявних тим, що вона сформована з урахуванням виявлених факторів соціально-економічної безпеки та специфіки інституційних умов регіону, а також встановлених механізмів публічного управління соціально-економічною безпекою регіону.

Ключові слова: концепція, публічне управління, соціально-економічний розвиток, соціально-економічна безпека, регіон

CONCEPTUAL ASPECTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY OF THE REGIONAL

Abstract.

Methodical approaches to the concept of public management of socio-economic security of the region by building a model of public management of socio-economic security of the region, which differs from the existing ones in that it is formed taking into account the identified factors of socio-economic security and specific institutional conditions also established mechanisms for public management of socio-economic security of the region. It is determined that one of the important elements of the system of public administration of socio-economic security is the institutional and legal factor, which includes legislative and regulatory support for the formation and maintenance of the appropriate level of socio-economic security in the country and regions. The problems of ensuring the socio-economic security of the economy are systematized, the factors and institutional aspects of ensuring the socio-economic security are determined. This allowed to develop a conceptual model of public administration of socio-economic security of the region. In this case, the source of a more stable state and the impetus for self-organization in a complex system is the destruction of the former stable state. Therefore, the development of the economy, including regional, is a stochastic process, characterized by the emergence of periodic dissipation (scattering) of its accumulated resources, as a result of which its growth rate may slow down – and, at certain stages, develop into crises, unstable states, “Concussions”, extreme conditions. Therefore, for effective management of economic development, improving the socio-economic security of the region requires the formation of a new paradigm of public management of socio-economic security, based on the idea of forming attractive structures that can “attract” positive trajectories of the region. In the process of self-organization of the regional system, as mentioned above, it acquires a new quality of stability in the field of attraction. The proposed model is characterized by the fact that it reflects the important components of the regional system of public administration of socio-economic security: the process of regulation, control, concentration of resources in the most important areas of socio-economic security; structure, which includes a set of units and services of state bodies that implement the functions of regulatory, informational, organizational, personnel and technical support of the socio-economic security of the region.

The purpose of the research. The aim of the article is to study the conceptual aspects of public management of socio-economic security of the region.

Methodology. Well-known domestic scientists, such as Alexandrova O.Y., Dykan V.V., Zhovnirchik Y.F., Ivashina S. Yu., Ivashina O.F., made a significant contribution to the study of aspects of public

management of socio-economic security at the regional level. and other scientists. Analysis of previous research and publications on this issue shows that the authors, as a rule, studied only some aspects of socio-economic security, we will consider the conceptual aspects of public management of socio-economic security of the region.

Scientific novelty. The mechanisms of public management of social and economic security implemented by the state at the center level have been improved, where special mechanisms of public management of social and economic security implemented at the regional level have been identified. Such mechanisms include: regulatory, financial, organizational and administrative, social partnership mechanisms, infrastructure, information and convergence mechanisms.

Conclusions. A conceptual model of public management of socio-economic security of the region is proposed, which differs from the existing ones in that it is formed taking into account the identified factors of socio-economic security and specific institutional conditions of the region, as well as established mechanisms of public management of socio-economic security.

Key words: concept, public administration, socio-economic development, socio-economic security, region.

1. Вступ. Соціально-економічна система регіону складається з великої кількості елементів і зв'язків між ними. Рушійною силою розвитку виступають протиріччя інтересів різних суб'єктів економіки, що складаються в результаті взаємодії великої кількості випадкових факторів.

Загострення проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки на регіональному рівні визначає необхідність встановити «архітектуру» основних факторів, що впливають на стан захищеності регіональної соціально-економічної системи та систематизувати їх за певними критеріями.

Реальні та потенційні загрози можемо визначити як сукупність умов й факторів, що створюють небезпеку або здатних завдати певний рівень шкоди життєдіяльності суспільства в сфері соціально-економічної діяльності з різною часткою ймовірності їх настання. Оскільки загрози виникають завдяки постійному розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів в умовах зростаючої нестабільності, то реакцією на них повинна бути діяльність щодо забезпечення певного рівня захисту регіональної економіки, її зовнішнього та внутрішнього середовища.

2. Інституціоналізація в сфері забезпечення соціально-економічної безпеки. Публічне управління соціально-економічною безпекою регіону це сукупність видів діяльності щодо забезпечення та захисту соціально-економічних інтересів регіону від сукупності внутрішніх та зовнішніх загроз й поліпшенню умов життєдіяльності населення за допомогою формування відповідних умов, механізмів та інститутів. При цьому метою публічного управління соціально-економічною безпекою регіону служить протидія потенційним та реальним ризикам і загрозам соціально-економічної безпеки для своєчасного виявлення та запобігання шкоди соціально-економічній системі регіону.

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано державно-владні повноваження є суб'єктами управління соціально-економічною безпекою, що формують інституціональне середовище забезпечення соціально-економічної безпеки регіону.

Інституціоналізація у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки, установка відповідних критеріїв, коригування цілей і пріоритетів регіональної економічної безпеки є актуальну область сучасного наукового пошуку.

Для забезпечення соціально-економічної безпеки регіону необхідні інститути, що дозволяють окреслити інституційні рамки і створити необхідні умови для соціально-економічного розвитку на мезо- та мікроекономічному рівні країни. Існуючі структури уособлюють (втілюють) громадський порядок і «стандарти» обмежень, зумовлені факторами соціального примусу, взаємодія яких забезпечує функціонування системи соціально-економічної безпеки регіону.

Головна роль цих інститутів полягає у вибудовуванні абсолютно нових взаємин у суспільстві. Вони створюють нові можливості, оскільки засновують права, обов'язки, зобов'язання, санкції, дозвіл, тобто формують структуру нових відносин.

Аналіз досліджень традиційних та нових інституціоналістів дозволив виділити три типи впливу на соціально-економічну поведінку, які виражаються через функції інститутів (Івашина, Івашина, 2018):

1) обмежувальна функція – створює певні рамки поведінки для економічних суб'єктів за допомогою встановлених (формальних) правил взаємодії на ринку;

2) інформаційно-пізнавальна функція – дозволяє суб'єктам економіки аналізувати, виби-

рати та сприймати інформацію через сформовані джерела її отримання;

3) телеологічна або мотиваційна функція – реалізується через вплив на кінцеві результати, цілі економічних суб'єктів.

Одним з важливих елементів системи публічного управління соціально-економічною безпекою є інституційно-правовий фактор, що включає законодавчо-нормативне забезпечення діяльності щодо формування та підтримки відповідного рівня соціально-економічної безпеки в країні та регіонах. У правовому полі найважливішим є Закон України «Про основи національної безпеки України», який визначає основні принципи і зміст діяльності щодо «захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах ... та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам».

3. Соціально-економічні відносини на регіональному рівні

Соціально-економічні відносини на регіональному рівні регулюються передбаченими Конституцією України, державним законодавством і принципами єдиного соціально-економічного простору «правилами гри», що обмежують кількість самостійних інструментів для забезпечення соціально-економічної системи регіону.

Самостійне здійснення адміністративних функцій регіонами закріплюється формальними та неформальними інститутами, які приймаються на державному і регіональному рівнях управління та регулюються державною політикою регіонального розвитку. Основною метою публічного управління на регіональному рівні є вплив на різні види діяльності з метою нормального і безпечного функціонування регіонів та поліпшення якості життя населення. При цьому важливо виявляти та ідентифікувати основні загрози соціально-економічній безпеці регіону та їх джерела, спираючись на достовірну й своєчасну інформацію про існуючі загрози, які неможливо ліквідувати в процесі ринкової самоорганізації без реагування з боку регіональних органів влади.

Виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз соціально-економічній безпеці України та її регіонів є важливим елементом інституційного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки.

Загрози соціально-економічної безпеки – це явища і процеси, що здійснюють негативний вплив на господарську систему і соціально-економічні відносини в країні, які обмежують економічні інтереси особистості, суспільства, держави. Виходячи з аналізу ситуації, яка складається в даний час, пропонується наступна класифікація основних внутрішніх та зовнішніх загроз соціально-економічної безпеки регіонів (Копнова, 2017).

До внутрішніх загроз соціально-економічної безпеки слід віднести:

1) відсутність у регіонів науково обґрунтованих регіональних стратегій соціально-економічної безпеки з доказовою та науково обґрунтованою базою;

2) слабкість нормативно-правової бази в сфері захисту соціально-економічних інтересів регіонів;

3) зниження науково-технічного потенціалу та технологічна відсталість в галузях цивільного призначення;

4) слабкість ринкових та інституційних інструментів регулювання господарської системи;

5) виражена міжрегіональна та внутрішньосистемна диференціація за рівнем економічного й соціального розвитку, нерегульованість економічних взаємовідносин центру з регіонами;

6) велику частку імпорту продовольства, який становить в деяких регіонах 35-40% (за окремим продовольчими товарами – понад 50%), що абсолютно неприпустимо з точки зору продовольчої безпеки. За даними Державної служби статистики України, імпорт продовольства в 2020 р. збільшився на 759,4 млн грн. (на 13,2%) у порівнянні з 2019 р.;

7) соціальну поляризацію, посилення майнового розшарування й диференціація доходів населення;

8) погіршення підприємницького та інвестиційного клімату й стимулів для інвестування, зниження ділової активності в регіонах;

9) несанкціонований вивіз капіталу з регіону, зниження доступності джерел фінансових потоків для бізнесу та населення;

10) хижацьке ставлення до природних ресурсів регіонів, контрабандне виведення за кордон цінних біологічних ресурсів.

До основних зовнішніх загроз соціально-економічній безпеці України та її регіонів слід віднести:

1) надмірну «відкритість» національної економіки за відсутності ефективної економічної та промислової політики;

2) зростання залежності від імпорту багатьох видів продукції стратегічного призначення;

3) переважання сировинної спрямованості експорту;

4) глобалізацію, кон'юктурні зміни на світових ринках;

5) високий рівень зовнішнього боргу, на погашення якого держава відволікає значні кошти з бюджету;

6) військовий конфлікт на сході України;

7) «відтік мізків» з України, деградацію людського капіталу.

З точки зору соціально-економічної безпеки сукупність загроз може перерости в нестійкий стан та підійти до точки біфуркації. Відомо, що будь-яка ієрархічна система рано чи пізно переходить в стан нестійкості, причому зміна наявного режиму відбувається самим непередбачуваним чином. Однак в результаті виникають більш складні новоутворення (структури) з більш високим ступенем впорядкованості. З точки зору синергетики втрата стійкості системи може бути виправдана тільки формуванням стійкості вищого порядку.

Таким чином, джерелом виникнення більш стійкого стану і поштовхом до самоорганізації в складній системі є руйнування колишнього стійкого стану. Тому розвиток економіки, в тому числі регіональної, представляє собою стохастичний процес, який характеризується виникненням періодичних дисипацій (розсіювання) накопичених нею ресурсів зростання, внаслідок чого темпи її зростання можуть сповільнюватися – і, на певних етапах, розвиваються в процеси у вигляді криз, нестійких станів, «струсів», екстремальних станів. Тому для ефективного управління розвитком економіки, підвищення соціально-економічної безпеки регіону необхідно формування нової парадигми публічного управління соціально-економічною безпекою, що спирається на ідеї формування структур-атракторів, які здатні «притягувати» позитивні траєкторії розвитку регіону. У процесі самоорганізації регіональної системи, як було зазначено вище, відбувається придбання нею нової якості стійкості в області тяжіння атрактора.

Термін «атрактор» запозичений з математики, і в галузі точних наук він означає дещо, що притягує безліч. Під атрактором в синергетиці розуміють реальну стійку структуру, на яку виходять всі процеси еволюції в нелінійному середовищі в результаті загасання проміжних процесів.

Особливість атрактора полягає в накопиченні та збереженні їм придбаної інформації,

в результаті чого він «притягує» до себе всі наступні події. Якщо атрактор сформувався, то система вже не зможе повернутися в початковий стан або перейти до іншого, позитивного атрактора. В умовах загострення існуючих і наростання нових глобальних економічних та соціальних загроз формування позитивних «атракторів» для соціально-економічної системи країни та окремих регіонів стає стратегічно важливим завданням, вирішення якого дозволить ефективно управляти переходом економіки й соціуму з нестабільних станів до нових якісних станів, до нового рівня соціально-економічної безпеки. Атракторами в соціально-економічних системах можуть виступати сформовані формальні інститути, задана ними нормативність, жорстко сформульовані цілі тощо. Разом з тим їх можна представити у вигляді безлічі потенційних можливостей, варіантів розвитку подій, існуючих у свідомості керівника суб'єкта.

Атрактор в соціально-економічній системі може діяти як стимул до структурної самоорганізації або прискорювач запуску ендегенних якісних змін, що ведуть до підвищення рівня соціально-економічної безпеки. На жаль, не всі існуючі інститути, сформовані в ході сучасних ринкових трансформацій, є побудовниками позитивних змін в національній економіці і в регіональних економічних системах.

Назвемо основні інститути, що потребують активізації або трансформації для забезпечення соціально-економічної безпеки країни та її регіонів:

1) систематичний моніторинг та якісний аналіз ризиків, глобальних викликів, з метою мінімізації впливу загроз соціально-економічній безпеці;

2) захист прав власності, якісний розвиток інституту приватної власності;

3) ліквідація корупційних дій бюрократії, які перешкоджають позитивним змінам в економічній та соціальній сферах;

4) розвиток та підвищення ефективності фінансових ринків, здатних розширити сферу підприємницької та інноваційної активності;

5) підвищення якості людського капіталу, залучення кваліфікованих фахівців в інноваційну діяльність;

6) нарощування міжнародного обміну капіталом, технологіями та висококваліфікованими кадрами;

7) зростання ефективності інвестиційних ринків, забезпечення вільного доступу підприємців до фінансових та інвестиційних ресурсів.

4. Комплекс серйозних загроз соціально-економічній безпеці країни та її регіонів.

Зазначимо, що у підсумку все це сформувало цілий комплекс серйозних загроз соціально-економічній безпеці країни та її регіонів. Найгострішою економічною, соціальною, політичною проблемою в країні є проблема соціальної диференціації суспільства. Згідно з даними офіційної статистики, лише у 20% населення підвищуються доходи, а 80% стали жити гірше 1990 року. Це означає перевищення межі, порогового значення соціально-економічної безпеки, оскільки відбувається великий розрив між доходами та рівнем життя багатой і бідної частини населення, відсутність соціальної справедливості, гальмування темпів соціально-економічного зростання, підвищення нестійкості розвитку регіонів.

Подолання соціального розшарування, найбільшої загрози соціально-економічній безпеці лежить в управлінській площині, в тому числі у сфері формування нових ефективних інститутів (формальних та неформальних). Інституційний підхід щодо забезпечення соціально-економічної безпеки сьогодні актуалізується, бо саме інститути можуть стати реальними бар'єрами для подальшої соціальної диференціації та для поширення ірраціональних неформальних відносин, які регулюються нормами соціальної поведінки, що суперечать законодавчо регламентованим правилам.

Серйозною загрозою соціально-економічній безпеці є нестабільність фондового ринку. Таке стало можливим через високий вплив на динаміку цього сегменту ринку іноземних інвесторів. Ситуація, що склалася, негативно позначається на найбільших вітчизняних компаніях, яким доводиться значно знижувати свою капіталізацію. Так, на думку О. Копнової та Л. Родіонової «...зі збільшенням припливу прямих іноземних інвестицій у країну зростає залежність від імпорту у довгостроковій перспективі, а такий ефект можна розцінити як негативний, оскільки погіршується стан економічної безпеки, що узгоджується і з теоретичними передумовами концепції економічної залежності» (Копнова, 2017).

Також відмітимо, що «станом на 28 лютого 2021 р. офіційні резервні активи України становили 28543,2 млн дол. США, при цьому монетарне золото (включаючи золоті депозити і золото в своїй) – всього лише 1500,9 млн дол. (5,26% від загального обсягу резервів), левову ж частку міжнародних резервів України складають активи в конвертованих валютах (цінні папери,

валюта і депозити)» (Золотовалютні запаси та резерви, 2021). Доцільним рішенням є грошові вкладення в національну економіку, які будуть спрямовані на створення високотехнологічних підприємств, що насичують ринок конкурентоспроможною продукцією.

За даними Держстату України «валовий внутрішній продукт у 2020 році впав уперше з 2015-го, чотири роки (з 2016-го до 2019-го) ВВП в Україні зростав, так в 2019 році ВВП України зріс на 3,2%, роком раніше – на 3,4%, а в 2017 і 2016 роках він зростав відповідно на 2,5% і 2,4%, спад на 9,8% був зафіксований у 2015 році, на 6,6% – в 2014 році».

У контексті соціально-економічної безпеки однією з актуальних проблем на сьогодні є відтік капіталу. На підставі статистичних даних Національного банку України «у 2020 році чистий відтік прямих іноземних інвестицій Україну склав \$868,2 млн порівняно з їх чистим припливом у \$5,86 млрд у 2019 році, так відтік ПІІ з України спостерігається вперше з 2015 року, коли він склав \$458 млн.» [1]. Україна сьогодні, як ніколи, потребує іноземних інвестицій, наявність яких дозволить їй здійснювати технологічні прориви в цивільних галузях економіки.

Таким чином, аналіз та систематизація проблем забезпечення соціально-економічної безпеки економіки, виявлені чинники та інституційні аспекти забезпечення соціально-економічної безпеки дозволили розробити концептуальну модель публічного управління соціально-економічною безпекою регіону. Запропонована модель характеризується тим, що в ній відображені важливі компоненти регіональної системи публічного управління соціально-економічною безпекою:

1) процесні, що забезпечують регламентацію, контроль, концентрацію ресурсів на найважливіших напрямках забезпечення соціально-економічної безпеки;

2) структурні, що включають сукупність підрозділів і служб органів управління, що реалізують функції щодо нормативно-правовому, інформаційному, організаційному, кадровому та технічному забезпеченню системи забезпечення соціально-економічної безпеки регіону.

В процесі конструювання моделі використувався інструментарій системного та інституційно-еволюційного підходів, а також основні організаційні принципи, які дозволили врахувати складність регіональної економічної системи, різноманіття факторів соціально-економічної безпеки, а також функції та механізми

публічного управління соціально-економічною безпекою регіону.

Крім загальних механізмів публічного управління соціально-економічною безпекою, що реалізуються державою на рівні центру, в моделі виділено спеціальні механізми публічного управління соціально-економічною безпекою, що реалізуються на рівні регіонів. До таких механізмів віднесені: нормативно-правові, фінансові, організаційно-розпорядчі, механізми соціального партнерства, інфраструктурні, інформаційні та механізми конвергенції. Спеціальні механізми публічного управління соціально-економічною безпекою повинні застосовуватися (використовуватися) комплексно і бути частиною загальної регіональної системи публічного управління соціально-економічною безпекою.

Модель публічного управління соціально-економічною безпекою регіону включає такий специфічний механізм, як механізм конвергенції, застосування якого на практиці може призвести до значного зниження рівня міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації через стимулювання НТП, структурну трансформацію економіки, цифровізацію економіки, реалізацію міжрегіональних інфраструктурних проєктів.

5. Висновки. Запропоновано концептуальну модель публічного управління соціально-економічною безпекою регіону, що відрізняється від наявних тим, що вона сформована з урахуванням виявлених факторів соціально-економічної безпеки та специфіки інституційних умов регіону, а також встановлених механізмів публічного управління соціально-економічною безпекою регіону. Відзначимо, що з урахуванням вищевикладеного також зростає роль інституційних факторів у забезпеченні соціально-економічної безпеки країни та регіонів. Тому необхідна постійна оцінка ефективності існуючих інститутів, які функціонують в регіональному соціально-економічному просторі, а за необхідності – трансформація формальних та неформальних інституціональних норм, необхідних для підтримки певного рівня регіональної системи соціально-економічної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Відтік іноземних інвестицій торік склав \$870 млн. URL: <https://finclub.net/ua/news/vidtik-inozemnikh-investitsij-torik-sklav-usd870-mln.html>.
- Дикань В.В., Александрова О.Ю. Механізм забезпечення економічної безпеки регіону: сутність, складові, напрями дії. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. № 58. С. 18–25.
- Жовнірчик Я.Ф. Механізми публічного управління соціально-економічною безпекою держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 71–76.
- Золотовалютні запаси та резерви : офіційний сайт Міністерства фінансів. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/assets>.
- Івашина С.Ю., Івашина О.Ф. Інституціональна економіка : навчальний посібник. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2018. 132 с.
- Копнова Е.Д., Родионова Л.А. Моделирование влияния иностранных инвестиций на продовольственную безопасность на основе моделей панельной коинтеграции. *Бизнес-информатика*. 2017. № 3(41). С. 20–29.
- Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
- Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
- Vidtik inozemnykh investitsiy torik sklav \$870 mln.[The outflow of foreign investment last year amounted to \$ 870 million]. URL: <https://finclub.net/ua/news/vidtik-inozemnikh-investitsij-torik-sklav-usd870-mln.html>
- Dykan', V.V., Aleksandrova, O.Yu. (2017), Mekhanizm zabezpechennya ekonomichnoyi bezpeky rehionu: sutnist', skladovi, napryamy diyi [The mechanism of economic security of the region: essence, components, directions of action], *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*, vol. 58, pp. 18-25.
- Zhovnirchik, Ya.F. (2019), Mekhanizmy publichnoho upravlinnya sotsial'no-ekonomichnoyu bezpekoyu derzhavy [Mechanisms of public management of social and economic security of the state], *Investitsii: praktyka ta dosvid*, vol. 6, pp. 71-76.
- Zolotovalyutni zapasy ta rezervy : ofitsiynny sayt Ministerstva finansiv.[Gold and foreign exchange reserves and reserves: the official website of the Ministry of Finance].URL : <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/assets>
- Ivashyna, S.Yu, Ivashyna, O.F. (2018), Instytutstional'na ekonomika eka [Institutional economics], *Universytet mytnoi spravy ta finansiv*, Dnipro, Ukraine.
- Kopnova, E.D., Rodyonova, L.A. (2017), Modelirovaniye vliyaniya inostrannykh investitsiy na prodovol'stvennyu bezopasnost' na osnove modeley panel'noy kointegratsii [Modeling the impact of foreign investment on food security based on panel cointegration models], *Byznes-ynformatyka*, vol. 3(41), pp. 20-29.
- Ofitsiynnyy sayt Derzhavnoyi sluzhby statystyky Ukrayiny [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]: URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
- Pro osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 19.06.2003 r. № 964-IV. [On the Fundamentals of National Security of Ukraine : Law of Ukraine of 19.06.2003 p. № 964-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2003. vol. 39. St. 351.

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-20](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-20)

Stefanita Anastasia Vladimir,

PHD student, Academy of Public Administration, Republic of Moldova, MD 2070, Chisinau, Ialoveni str. 100, Republic of Moldova, e-mail: anastasia.stefanita@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4390-104X>

Штефаніта Анастасія Володимир,

аспірант, Академія державного управління, Республіка Молдова, MD 2070, Кишинів, вул. 100, Республіка Молдова, e-mail: anastasia.stefanita@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4390-104X>



TRANSITIONAL MECHANISMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Abstract. The article aims to analyse the local autonomy in three groups of Member States of the European Union in transitional perspective. The examples of the Member States with experience and administrative tradition could inspire for concrete measures in strengthening local autonomy. At the same time, the states from the ex-socialist space represent a model in overcoming communist regimes and building the local layer and free organisation of the local public administration. In the same context, the particular development path of the Baltic countries become relevant. The experience of different categories of European countries highlights concrete lessons learned or valuable experience that can be treated as good examples for other countries in the region. The local autonomy development process in each country is influenced by certain factors, both internally and externally.

For a comprehensive view in research elaboration were applied several scientific methods. The juridical-legal perspective of the topic was ensured due to exploring of legislative, normative and methodological materials regulating local autonomy and local public administration in the analysed countries. Comparative method was useful in terms of analysing the same countries of a certain European groups, but also between different groups. The bibliographic analysis supposed studying foreign scientific literature and the domestic sources.

The actuality of the research topic relates to the importance of the local autonomy in the context of local development and the increasing significance of the local public administration. The European models and the lessons learned from their experience are absolutely relevant in the context of the transition systems in the region such as Eastern Partnership countries.

In conclusion, the simplicity of the local administrative system in terms of one layer of local administration, allows for a transparent and direct implementation of functional autonomy, as is the case of the Baltic countries. For ex-socialist states concrete reforms and fast measures had worked efficiently. The European countries with administrative tradition apply a hybrid style of local autonomy, regionalisation becoming an increasingly widespread practice.

Key words: local autonomy, European countries, local public administration, administrative principles.

ПЕРЕХІДНІ МЕХАНІЗМИ МІСЦЕВОЇ АВТОНОМІЇ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Метою статті є аналіз місцевої автономії трьох груп держав-членів Європейського Союзу в перехідній перспективі. Приклади держав-членів із досвідом та адміністративними традиціями могли б надихнути на конкретні заходи щодо зміцнення місцевої автономії. При цьому держави з ексоціалістичного простору є зразком подолання комуністичних режимів та розбудови місцевого шару та вільної організації місцевого державного управління. У цьому ж контексті актуальним стає особливий шлях розвитку країн Балтії. Досвід різних категорій європейських країн висвітлює конкретні здобуті уроки або цінний досвід, який можна розглядати як хороший приклад для інших країн регіону. На процес розвитку місцевої автономії в кожній країні впливають певні фактори, як внутрішні, так і зовнішні.

Для комплексного уявлення в розробці дослідження було застосовано декілька наукових методів. Юридично-правовий аспект теми забезпечено за рахунок вивчення законодавчих, нормативних та методичних матеріалів, що регулюють місцеву автономію та місцеве державне управління в аналізованих країнах. Порівняльний метод був корисним з точки зору аналізу одних і тих самих країн певних європейських груп, а також між різними групами. Бібліографічний аналіз передбачав вивчення зарубіжної наукової літератури та вітчизняних джерел.

Актуальність теми дослідження пов'язана зі значенням місцевої автономії в контексті місцевого розвитку та зростання значення місцевого державного управління. Європейські моделі та уроки з їхнього досвіду є абсолютно актуальними в контексті перехідних систем у регіоні, наприклад у країнах Східного партнерства.

У підсумку простота місцевої адміністративної системи в умовах одного рівня місцевого управління дозволяє прозоро та безпосередньо реалізувати функціональну автономію, як у країнах Балтії. Для колишніх соціалістичних держав конкретні реформи та швидкі заходи спрацювали ефективно. Європейські країни з адміністративною традицією застосовують гібридний стиль місцевої автономії, регіоналізація стає все більш поширеною практикою.

Ключові слова: місцева автономія, європейські країни, місцеве державне управління, адміністративні принципи.

1. Introduction

Each state goes through a certain process of development having the administrative system as a backbone with the role of ensuring good governance. The European administrative space is a complex one and includes several types of administrative systems from the perspective of local autonomy. On the one hand there are the models of developed countries with a tradition in administrative culture, and on the other hand there are countries with a specific past and particular course of administrative development.

Local autonomy is a principle of democracy, working alongside true decentralization and subsidiarity. Therefore, local autonomy is found in particular in the developed societies, especially from the administrative point of view. An eloquent example for societies in transition such as the Republic of Moldova, Ukraine or Georgia, is the Member States of the European Union with a tradition of applying democratic principles. The unity of the member states of the European Union is in fact accompanied by the diversity of the administrative systems and the particularities of local autonomy development process in each state.

The actuality of the research topic relates to the importance of the local autonomy in the context of local development and the increasing significance of the local public administration. The European models and the lessons learned from their experience are absolutely relevant in the context of the transition systems in the region.

In order to study the topic from a juridical-legal perspective, a wide set of legislative, normative and methodological materials regulating local autonomy and local public administration in the analysed countries were explored.

In the same context, the analysis of the foreign specialized literature highlights that local autonomy is treated in a broadly view. American authors correlate the concept of local autonomy in the perspective of democracy – Hankla C. and approach the subject in an interdisciplinary sense, correlating it not only with decentralization and efficiency of public services as in Wolman H., but also with the economic, social, ecological as is the work of Ostrom. The ideas of Western researchers studying the typologies of local government systems start from the existence of an inter-relationship between the functions assigned to local government as

shown in the research of the British Gordon LC, Pratchett L. European authors analyse autonomy from the central-local administration relation – Laubadère A., Prelot M. including the allocation of resources – as shown in the works of Kleingeld P. and Willaschek M. and the performance of local authorities – Goldsmith M.

In the domestic Moldavian scientific literature there are an amount of researchers concerned with the issue of local autonomy. One of the promoters of administrative science in the Republic of Moldova, Platon M. places great emphasis on local autonomy, transparency and personnel policies in his work. The author Sîmboteanu A. deals with the transitory aspects of local autonomy in a series of articles. In general, local authors explore autonomy as a fundamental principle of the process of local administration along with decentralization – Popa V., Cornea S., Popovici A.

However, a comprehensive vision is needed to reflect the specific features of the reforms undertaken in the European countries, divided into three groups. The examples of the Member States with experience and administrative tradition could inspire for concrete measures in strengthening local autonomy. At the same time, the states from the ex-socialist space represent a model in overcoming communist regimes and building the local layer and free organisation of the local public administration. In the same context, the particular development path of the Baltic countries become relevant.

Having regard to the above, the aim of the article is to underline the challenges of ensuring the local autonomy in different categories and groups of countries within the European Union.

2. Experience of the Member States of the European Union in strengthening local self-government

The constitutional consecration of local autonomy determines the role and place of this principle in the entire administrative system of any state. In this sense, we note that there are three types of European states whose constitutions regulate local autonomy differently. In countries whose constitutions are older, this notion does not directly exist – e.g. Germany (1949), Belgium (1831), Denmark (1953), while the newer constitutions include the given terminology – e.g. Spain (1978), Greece (1975). And the third type of countries are those that regulate the concept of autonomy in domestic law, not in the constitution – e.g. France.

States that have historical, linguistic peculiarities of their constitution, attribute a certain system of autonomy. For example, the Italian Constitution, after enshrining the organization of the state

in regions, provinces and communes, recognizes, on the one hand, the quality of regions of autonomous bodies with their own particular powers and functions, and, on the other hand, assigns to Sardinia, Sicily, particular forms and conditions of autonomy in terms of special statutes.

In Italy, the organization of the state administration has a pyramidal structure, being largely French-inspired, with a uniform regime. Italy has a wide administrative decentralization in public services, since according to the constitutional text, the Republic is based on the principles of local administrative autonomy and on the maximum decentralization of the services provided by the state. Both the province and the commune are designed according to the principle of functional duplication, having in addition to the quality of local communities, with general competence and the quality of decentralization constituencies of the state and the region (Організація місцевого державного управління в Італії).

By regions there was intention to create a federalist regime in Italy, establishing an autonomy like the Swiss cantons, but in reality these regions are not member states in the federation, but are the maximum limit of a decentralization, an autonomy reconcilable with the unitary state system. The provinces exercise both specific attributions of local autonomy and attributions transferred by the state and the region. A special problem has been posed by the financial system since all authorities have only limited tax revenues and get most of their state revenues – a limitation of autonomy and decentralization. The 2001 constitutional revision widens the autonomy of the regions, and the application of the principle of subsidiarity, for the division of powers between the state and the region, is expressly provided for. Thus, according to the new content of art.118 of the Italian Constitution, subsidiarity acquires the value of a constitutional principle under two aspects: the higher level retains only the attributions that cannot be performed, in a satisfactory way, by the lower level; public authorities are only concerned with actions that cannot be carried out satisfactorily by the private sector.

In Spain there are two applicable legal regimes, distinguishing between communal autonomy, governed and administered by municipal councils and autonomous communities. The 1978 constitution guarantees the autonomy of the communes. They have full legal personality, their administration belonging to the municipal councils, composed of mayors and councillors. Moreover, art.113, point 1 recognizes to the limitrophe provinces having a historical regional identity, the possibility to self-gov-

ern, by constituting in Autonomous Communities. Municipalities represent the basic entities of the territorial organization of the state, the immediate cause of citizens' participation in public affairs, institutionalizing and autonomously managing the interests of their own communities (БАХТУИИ-ГУРДУЗА, p.16)

With regard to the evolution of decentralization, the 1955 law regulated the local regime, when certain attributions were recognized to the authorities in the provinces and municipalities, but these were subject to strict control. The constitution enshrines local autonomy, but a decision was needed by the Constitutional Court, which, since 1981, abolished the guardianship regime provided by the 1955 law: local autonomy must be understood as the right of the local community to participate through its own bodies in defining and managing the affairs that concern it, adjusting the intensity of its action according to the ratio of local interest and supra-local interest. The Pact of Autonomies of 1992 extends the competence of the regional autonomous communities, in the same year, being adopted the law on the legal regime of public administration and common administrative procedures. Currently, there are 17 autonomous communities, 50 provinces, 8124 municipalities and two autonomous cities.

The subject of autonomy is a controversial one in Spain, which has limits, derived from the principle of unity. In this sense, we are talking about the limit of the general interest, since the regional and local interests coexist, within the autonomous entity, together with the national ones. Obviously, the limit of equality is also applicable, because it can be interpreted in the sense of standardizing the living conditions whose effect is attributed to the state in the form of an exclusive competence, this gives it the possibility to limit the intervention capacity of the community. Last but not least – the limit of the unity of the national economy, the division of competences between the state and the autonomous communities must not have the effect of malfunctioning or disintegration (БАХТУИИ-ГУРДУЗА).

In the analysis of the two European states Italy and Spain, we can highlight some similarities. Being from the same group of states with a similar administrative profile – unitary-centralized with a relatively developed local administration, Italy and Spain have a variety of forms and bodies of inter-municipal cooperation. This practice demonstrates the close horizontal link between the authorities, in order to achieve common interests, but also a proof of increasing the competences and

interests of local authorities to solve their own problems. From the point of view of the name of the collectivities, we will observe a certain constant, in considering at the basic level, the commune, in order to differ only from the point of view of its size or importance. We also notice that the historical specificity, the local development traditions have individually influenced each European state, and the administrative system, respectively the local autonomy has evolved also according to these elements.

The situation in France is somewhat different, the 1958 Constitution does not directly apply the term local autonomy, and the local authorities are administered freely by councils elected under the conditions provided by law. French jurisprudence has ruled on the limits of local self-government, which is applied according to the need to maintain the unity of the country and to harmonize this principle with other constitutional principles governing civil rights, including the principle of continuity of executive activity. whenever the administrative measure is not permanent. From the perspective of financial autonomy, France is characterized by a low level of decentralization of public spending. Only 20% of this expenditure is paid by local and regional authorities, compared to an average of 31% in the European Union. The share of tax revenues is slightly higher than in other countries, and that of government transfers – slightly lower. Overall, although the decentralization of public spending appears to be low in France, the resources of local public authorities give them a degree of management autonomy that is not lower than that of other European countries. (6)

The examples provided allow us to observe the European constitutional context of the regulation of local autonomy, which results in the diversity of ways of conceiving local autonomy. This highlights two trends:

- 1) the preoccupation of the states to integrate the local autonomy in the more general context of the democratic principles, of the participation of the local communities in the affirmation of their own interests;

- 2) outlining the concept of local self-government in the last forty years, culminating in the adoption of the European Charter of Local Self-Government in Strasbourg in 1985. (7)

In the case of states with democracy and administrative tradition, there are, therefore, peculiarities regarding the local level to which local autonomy applies, represented mainly by communes, cities, municipalities, but also the presence of the regional level – the so-called hybrid system. Subnational

authorities have different levels, statutes, structures, competences and responsibilities throughout the European Union or even in the same Member State, varying from region to region.

3. The experiences of the ex-socialist states in terms of local autonomy

Of particular relevance are the experiences of the states in the ex-socialist space, which through development and democratization have become members of the European Union. Poland is a model of local autonomy in the region, being in the top of the European states with a high level of autonomy. In early March 1990, Poland secured a high degree of local autonomy and cultural competence through the Territorial Governance Act (Конституція Республіки Польща). Learning from his own experience of reforming the system in general, and the administrative system in particular, the decentralization process is one of the most successful aspects of the success story surrounding the Polish transition from the authoritarian communist regime to democracy.

Poland's history shows that in 1997, the new Constitution, strongly influenced by the European Charter of Local Self-Government, strengthened local government. Among the fundamental rules of the state and the political system, the Constitution mentions both decentralization and the delegation of local and regional communities represented by autonomous institutions, in order to carry out a substantial part of public tasks in their own name and under their own responsibility. Moreover, the preamble to the Constitution introduces the principle of subsidiarity, which is one of the doctrinal foundations of local and regional self-government.

Poland's sub-state levels of government consist of 16 voivodeships, districts (34,380 powiaty, 66 cities) and municipalities (2,478 gminy). The three-tier system of territorial organization resulted from two major reforms – the basis of Poland's political transformation after the dismemberment of the communist regime in 1989. The first reform focused on regulating the status of municipalities in 1990, followed by the first fully democratic local elections. The restoration of the dissolved powiat in 1975 was the priority of the second reform, which developed a complex legislative package in 1998, creating the 16 voivodeships based on similar pre-existing territorial demarcations (Звіт CG36, p. 12).

An interesting administrative experience with one of the most fragmented administrative-territorial systems in the European Union is the Czech Republic – part of the former Czechoslovakia, which from 1948 to 1990 was under the leadership of Communism, a satellite state of the Soviet Union.

During the communist regime, several successive reforms of forced merger were carried out, the number of administrative-territorial units decreasing twice, from approx. 11,500 in 1950 to approx. 4,120 in the late 1980s. However, after gaining independence, local democratic values were understood as the right of any locality, no matter how small, to have its own administration, so the number of municipalities increased again, a process called “spontaneous fragmentation” (IJHEP, 2010).

A major aspect of territorial reform in the early 1990s was the abolition of second-level local authorities. As the regional level was considered an instrument of control of the former communist party, one of the first measures of the new government, which came to power after 1989, was the dissolution of regional institutions. The 1990 law on local authorities introduced a one-tier system of local government, in which local authorities have to perform both self-government tasks and responsibilities transferred from central public authorities. However, in 1993 the Czech Constitution introduced a provision for the establishment of a two-tier system of local public administration. The pressures exerted to create a higher level of local government were of two types. The first, of a functional nature, emphasized the need for a regional level to support weak local authorities, increase decentralization by taking over some tasks from the decentralized offices of central authorities and thus help the central level to merge smaller municipalities. The second pressure was external and came from the EU, which used conditionality levers to influence the reorganization of the regional level in line with European regional policy. However, the change did not take effect until the end of 2000, when the first regional council elections were held.

As a result, the 2000 reform greatly increased the level of decentralization and gave it more autonomy, both locally and regionally, as most of the previously devolved functions became independent competencies of local and regional authorities. Regulated since 1990, inter-municipal cooperation has been a widely used alternative to territorial consolidation, because in most cases small municipalities did not have sufficient economic and organizational capacity to provide efficient public services. Some data show that about 70% of local public authorities are involved in voluntary unions.

4. The specifics of local autonomy in the Baltic states

The purpose of the administrative reforms in the 3 countries is a similar one, namely it is based on democratization through decentralization of central power, thus increasing the quality of public ser-

vices for citizens and especially, their involvement in the public administration process. In the 50 years that the Baltic states were under the Soviet regime, local government did not even exist in terminology, although formally local elections were held to create councils.

Estonia was the first country in the former Eastern bloc to adopt a law on local self-government in 1989. The 1990s were not very successful in terms of territorial consolidation. Typical of those times, the aspiration of citizens for greater local autonomy prevented the establishment of larger municipalities. Another barrier to potential mergers was the legal framework. Until 1995, when the law on administrative-territorial organization was adopted, any merger of municipalities had to be approved by Parliament. When the new provisions were introduced until 1998, possible mergers could only take place when local elections were held. In order to encourage the few territorial consolidation initiatives, an amendment to the Constitution was approved in 2003: extending the term of the councils to 4 years. (Конституція Естонської Республіки від 28.06.199). This encouraged more mergers than in the 1990s, although the total number of municipalities did not decrease much – from 255 in 1993 to 227 in 2010. Because of this, it was often said that Estonia had returned to the pre-Soviet administrative-territorial system rather than implemented a comprehensive and genuine territorial reform.

The most recent local government reform in Estonia took place between 2016 and 2017, with the aim of increasing the capacity of the administrative-territorial units and ensuring a more consistent regional development. Municipalities are the only level of self-government, as counties (*maakonnad* – 15) have become a decentralized level of central government. After the reform, there are 79 territorial-administrative units (before 2017 there were 213): 15 cities and 64 rural municipalities.

One explanation for the relative success of local self-government in Estonia lies in the early, well-thought-out provisions of the 1992 Constitution, on self-government, from the perspective of guarantees on local budgets, powers, mergers. Estonia is also a good practice of local financial autonomy, being one of the largest among EU Member States, although compared to 1999, the fiscal autonomy of local authorities in Estonia has decreased. In general, municipalities have broad powers in local matters, unless the law assigns them to other authorities. Additional functions may be delegated by mutual agreement, and under the Law on Local Authorities, a contract must be signed between

the authorized state body and the local council concerned. This implicitly implies an increase in the tax breakdown rate or the value of the support fund. Being a rule described in theory, this principle is very successfully applied in Estonia.

Immediately after the restoration of independence, Latvia had two levels of local government. The first-level administrative-territorial units were known as large republican cities, towns (*pilsētas*), villages (*pagastas*) and various mergers of the last two categories (*novadi*). Second-level districts have long been known as districts, reminiscent of the Soviet era. The lack of explicit mentions of the principle of local self-government in the Constitution has not been an obstacle to the Constitutional Court declaring and proclaiming the principle of self-government in consistent case law on the recognition and application of the Charter, which entered into force in 1997 (Збір ЦГ34 13, 2018, p.11),

After several sporadic attempts to encourage territorial consolidation, an amendment to the Local Government Act was made in 1997 regarding the obligations of low-infrastructure localities to enter into cooperation agreements with other local authorities in order to meet their obligations. The important administrative-territorial reform took place in Latvia during the years 1998–2009. The old districts were disbanded and 524 small municipalities were amalgamated into larger units. At present, the territory of Latvia is divided into three territorial scales: the state administration; regional governments (not in the classical sense) – 5 planning regions and at the local level, consisting of 119 entities – 9 republican cities and 110 municipalities.

Latvian municipalities are quite autonomous, especially in the field of human resources. As a rule, staff working in local authorities are not “civil servants” but contract employees. This means that, unlike other European countries, such as France, there is no “territorial civil service” at all. In Latvia, the control and supervision of local authorities by the state is carried out by various bodies and institutions, being very limited and strictly regulated.

Therefore we can note that the basic principles governing local government are set out only in the Constitution of the Republic of Estonia and in the Constitution of the Republic of Lithuania. In fact, Lithuania signed and ratified the European Charter just two years after independence, being the first of the Soviet republics to declare independence on March 11, 1990. The process of territorial decentralization in Lithuania began in 1995, with the introduction of the new territorial-administra-

tive reform. Lithuania was divided into two main subnational territorial administrative levels: counties – higher administrative units, the management of which was organized by the government, and municipalities – lower administrative units, where autonomy was introduced. The counties were decentralized state administrations, led by centrally appointed governors, abolished in 2010, their functions being redistributed to either the central government or the municipalities. This abolition was part of a reform aimed at introducing the regions as full-fledged functional territorial units by 2014, but the reform was “frozen” after the abolition and since then the issue of reorganizing the regional level has remained open. Since 2010, regional development councils have been established in each county, composed of: mayors of municipalities belonging to that county, delegates of local councils and an authorized person appointed by the government or government institution.

In Lithuania, the local level comprises single-level bodies, municipalities, which are governed by municipal institutions, elected by the local community. The main criteria for the formation of a municipality are the preparation for the management and maintenance of its environment, the municipal economy, the provision of services to residents and the fulfillment of other functions provided by the law of the Republic of Lithuania on local autonomy. There are 60 municipalities in Lithuania, of which: 43 district municipalities – roughly correspond to the districts that existed under Soviet rule, before 1994 being known only as districts and continue to be so commonly called; and the word “municipality” was added in an effort to diminish the Soviet legacy; 7 municipalities located around big / important cities; 10 municipalities (Звіт CPL35, 2018).

Regarding financial autonomy, the law provides for municipalities the right to freely use over 60% of the financial resources accumulated in municipal budgets for the exercise of independent functions assigned to them by law. Up to 40% of financial resources are made up of special targeted grants, which are allocated either to state delegated functions or to municipal investment projects financed by state investments. Despite a rapid economic recovery from the financial crisis and rising local budgets, the financial resources of local authorities are not yet commensurate with their responsibilities.

There are common features of organizing local government reforms in Latvia, Estonia and Lithuania. At the same time, each Baltic state has a different organization of the local government system.

Each country has gone through specific stages of evolution towards a functional local autonomy.

5. Conclusions

Therefore, the practice demonstrates that the elimination of intermediate administrative levels leads to the efficiency of the local administration system and the increase of the degree of local autonomy. The simplicity of the local administrative system allows for a transparent and direct implementation of functional autonomy, as is the case in the Baltic countries. The legal regulations on local government in the Member States of the European Union are based from an early age on the rules of the European Charter of Local Self-Government, which provides a comprehensive framework of guarantees for the application and observance of the principle of local self-government.

Interesting cases are countries with a transition system. In theory, during the transformation from centralist structures to democratic structures, starting from almost “zero”, these countries had the opportunity to introduce optimal solutions and models. The most visible case is the creation of regional structures – established not in the first phase of the transformation, but often as part of the process of accession to the European Union.

BIBLIOGRAPHY

1. Місцева автономія та її регламентація в конституціях країн Європейського Союзу. URL: <https://dreptmd.wordpress.com/autonomia-locala-si-reglementarea-ei-in-constitutiile-tarilor-uniunii-europene/> (на румунській мові)
2. Організація місцевого державного управління в Італії. URL: <https://administrare.info/administrare-publica-organizarea-administrare-publice-locale-italia> (на румунській мові)
3. KOMAN-KUND, L., (2005) Проміжне державне управління в порівняльному праві та в румунському праві. Бухарест : Дидактико-педагогічне видавництво. 248 с. ISBN: 9733017507. (на румунській мові)
4. БАНТУШ-ГУРДУЗА Н. Концепція місцевої автономії в європейському контексті. *Державне управління*. 3(91). С. 74–79. ISSN 1813-8489. (на румунській мові)
5. Плумб І., Попеску І. Дослідження про автономні співтовариства Іспанії. В: Державне управління та управління 3/2004, Бухарест : Ред. С. 14–20. (на румунській мові)
6. ÉCALLE, F., TURBAN, S., Аналітична записка – Автономія місцевих органів влади: європейське порівняння. СТРАТЕГІЯ ФРАНЦІЇ – 20, АВ. DE SEGUR – TSA 90725.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. Серія Європейських договорів – № 122. Рада Європи, Страсбург, 15.X.1985.

8. Конституція Республіки Польща: №. 78, ст. 483 від 2 квітня 1997 року. Інтернет-система правових актів, Канцелярія Сейму Республіки Польща URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483> (по-польськи)
9. KULESZA, M., SZEŚCIŁO, D. (2012) Місцеве самоврядування в Польщі. В: Місцеве самоврядування в державах-членах Європейського Союзу: порівняльна правова перспектива, Мадрид, INAP. С. 485–504. ISBN 978-84-7351-417-0.
10. Звіт CG36 (2019) 13 остаточний 2 квітня 2019 року, 36-та СЕСІЯ, Місцева та регіональна демократія в Польщі, Рада Європи: Конгрес місцевих та регіональних влад. 53 с.
11. ІЛНЕР М., (2010). Добровільна спілка муніципалітетів: знизу вгору територіальна консолідація в Чеській Республіці?. В: ред. Pawel Swianiewicz „Реформи територіальної консолідації в Європі”, OSI/LGI Budapesta.
12. Конституція Естонської Республіки від 28.06.1992, Riigi Teataja RT 1992, 26, 349. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
13. Звіт CG34 (2018) 11 остаточний, березень 2018 Місцева та регіональна демократія в Латвії. Рада Європи: Конгрес місцевих та регіональних влад. 36 с.
14. Звіт CPL35(2018)02prov – Місцева демократія в Литві, Рада Європи: Конгрес місцевих та регіональних влад, 35-та СЕСІЯ, 6 листопада 2018 року.
4. BANTUŞ-GURDUZA, N., Conceptul de autonomie locala in context european, (The concept of local autonomy in a European context) In: *Administrarea Publica – Public Administration*, 2016, nr. 3(91), (pp. 74-79). ISSN 1813-8489. (in Romanian)
5. PLUMB, I., POPESCU I., Studiu privind comunitățile autonome ale Spaniei (Study on the Autonomous Communities of Spain). In *Administratie si Management Public – Administration and Public Management* 3/2004, Bucuresti: Ed. ASE. pp. 14-20. (in Romanian)
6. ÉCALLE, F., TURBAN, S., *Note d'analyse – Autonomie des collectivités territoriales: une comparaison européenne* (Analysis note – Local government autonomy: a European comparison) FRANCE STRATEGY – 20, AV. DE SÉGUR – TSA 90725. (in French)
7. European Charter of Local Self-Government. European Treaty Series – No. 122. Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: nr. 78 poz. 483 z 02.04.1997 (The Constitution of the Republic of Poland: no 78, 483 from 02.04.1997). *Internetowy System Aktów Prawnych, Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Internet System of Legal Acts, Chancellery of the Sejm of the Republic of Poland*. Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483> (in Polish)
9. KULESZA, M., SZEŚCIŁO, D. (2012) Local Government in Poland. In: *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP. pp. 485-504. ISBN 978-84-7351-417-0.

REFERENCES

1. Autonomia locala si reglementarea ei în constitutiile tarilor Uniunii Europene. (Local autonomy and its regulation in the constitutions of the European Union countries) Retrieved from <https://dreptmd.wordpress.com/autonomia-locala-si-reglementarea-ei-in-constitutiile-tarilor-uniunii-eropene/> (in Romanian)
2. Organizarea administratiei publice locale in Italia. (Organization of local public administration in Italy) Retrieved from URL: <https://administrare.info/administra-public-organizarea-administra-publice-locale-italia> (in Romanian)
3. COMAN-KUND, L., (2005) *Administratia publica de nivel intermediar in dreptul comparat si in dreptul romanesc* (Intermediate public administration in comparative law and in Romanian law) Bucharest: Didactic and Pedagogical Publishing House. 248 p. ISBN: 9733017507. (in Romanian)
10. Report CG36 (2019) 13 final 2 April 2019, 36th SESSION, Local and regional democracy in Poland, *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 53 p.
11. ILLNER, M., (2010). The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?. In: ed. Pawel Swianiewicz „Territorial consolidation reforms in Europe”, OSI/LGI Budapesta.
12. Constitution of the Republic of Estonia of 28.06.1992, *Riigi Teataja RT 1992, 26, 349*. Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>
13. Report CG34 (2018) 11 final, March 2018 Local and regional democracy in Latvia. *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*. 36 p.
14. Report CPL35(2018)02prov – Local democracy in Lithuania, *Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities*, 35th SESSION, 6.11.2018.

НОТАТКИ

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 1 (29) – травень 2022

В авторській редакції

Формат 60x84/8. Папір офсет. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 17,44. Замов. № 0522/177. Наклад 300 прим.

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