

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2019 р., № 4 (68)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

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

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

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

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

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

ISSN 1813-3401

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

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

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



Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28,
+38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
30.10.2019 р., протокол № 2

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

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

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

Здано до набору 15.10.2019.
Підписано до друку 04.11.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0120/35.

© Класичний приватний університет, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. П. Бойко</i> КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	6
<i>І. О. Венгер</i> ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ НА РИНКУ ПРАЦІ ТА МІСЦЕ УКРАЇНИ В СВІТІ.....	11
<i>К. А. Гандзюк</i> ДЖЕНЕТ ТА РОБЕРТ ДЕНХАРДТИ ПРО ПРИНЦИПИ НОВОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	16
<i>О. Л. Дурман</i> РОЗВИТОК ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТАНОВЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ СТРУКТУР УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ.....	22
<i>О. С. Ігнатенко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА РОЗВИТОК ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	30
<i>Я. О. Конюх</i> МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ МОЛОДІЖНИХ ЕЛІТ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	35
<i>А. М. Мальцева</i> СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	41
<i>І. В. Шкурат</i> ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	46

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Альван Амро</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	52
<i>К. Є. Балабуха</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ НА ОСНОВІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ.....	58
<i>В. В. Балінський</i> РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ВПРОВАДЖЕННЯ.....	63
<i>А. Д. Барзилович</i> НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «РИНОК МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ», «ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ».....	70
<i>С. Г. Богданов</i> СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	76

<i>Е. В. Волотко</i> РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ФОРМУВАННІ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ.....	82
<i>О. В. Гібадуллін</i> СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ТОРГОВО-ПРОМИСЛОВОЇ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	88
<i>М. О. Дурман</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.....	96
<i>Т. В. Запорожець</i> ЦИФРОВЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПТУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРОЕКТНІ ПІДХОДИ У ШВЕЦІЇ.....	104
<i>М. І. Іщенко, Є. В. Міщук, М. О. Сопілка</i> СУЧАСНЕ ОСМИСЛЕННЯ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНА ОСОБА», «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	109
<i>С. В. Ковалівська</i> БАГАТОРІВНЕВИЙ МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....	115
<i>Ю. П. Козаченко</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У НАПРЯМКУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....	123
<i>Т. В. Кравченко</i> МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	129
<i>В. В. Лисенко</i> ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	136
<i>С. Ю. Лукін</i> АСПЕКТИ ПРЕВАЛЮВАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН НА ПУБЛІЧНИХ ПРОСТОРАХ У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ.....	141
<i>Г. І. Мар'яненко</i> СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ МАЙБУТЬОГО.....	147
<i>Л. О. Місюкевич</i> ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ.....	151
<i>К. О. Набока</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ.....	159
<i>Н. С. Орлова</i> ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	166
<i>В. О. Паутов</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	171

<i>Н. О. Полковнікова</i> ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	176
<i>І. М. Солоннікова</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАЯВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ В УКРАЇНІ.....	182
<i>Г. Т. Терешкевич</i> АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА СМЕРТЕЛЬНО ХВОРОЇ ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ ТА ГІДНУ СМЕРТЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ БІОЕТИКИ.....	192
<i>Д. А. Терещенко</i> ВПЛИВ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ.....	207
<i>І. М. Хмиров</i> ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ СУКУПНОЇ ВАРТОСТІ ВОЛОДІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМАХ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	215
<i>Д. О. Черніков</i> МЕХАНІЗМ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА РАХУНОК ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА РОЛЬ КЛАСТЕРНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....	219
<i>І. В. Шкрабак, М. О. Нікульчев</i> НАПРЯМИ РОЗБУДОВИ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ.....	226

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>А. В. Боровська</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ТА ВИДІВ КАДРОВОГО ДОБОРУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ.....	231
<i>Н. Б. Ларіна</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕСУРСНО-МЕРЕЖЕВОЇ МОДЕЛІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ.....	237
<i>Р. І. Сторожев</i> ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	243

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. В. Застрожнікова, Д. В. Самофалов</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ В ОТГ.....	249
<i>В. А. Малоокий</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	255

<i>А. В. Шинькович</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ.....	260
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>І. М. Базарко</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ З ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОБОРОНОЗДАТНОСТІ УКРАЇНИ.....	266
<i>З. Г. Гонтар</i> ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ.....	271
<i>М. Б. Домарацький</i> МЕТОДИКА ДЕРЖАВНОГО КАТЕГОРУВАННЯ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ОБ'ЄКТІВ.....	278
<i>О. В. Мейко</i> МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИ ПІДГОТОВЦІ РІШЕНЬ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ.....	282
<i>А. В. Петік, Є. І. Гончаров</i> ТАКТИКА ДІЙ ПІДРОЗДІЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБОРОНИ ОХОРОНЮВАНОВОГО ОБ'ЄКТА В РАЗІ МОЖЛИВОГО ЗАХОПЛЕННЯ ТЕРИТОРІЇ, НА ЯКІЙ ВІН ЗНАХОДИТЬСЯ.....	287
<i>Н. О. Серьогіна</i> ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ США.....	293
<i>О. Є. Цевельов</i> РОЗШИРЕННЯ НАТО ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	298
<i>Я. Ю. Швидкий</i> СУЧАНИЙ СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	305

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-1>

О. П. Бойко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів. Визначено, що практика конституційного та законодавчого забезпечення референдумів у зарубіжних країнах є неоднозначною і суто індивідуальною для кожної країни. Підходи до конституційного регулювання референдумів є різними: частина країн має норми конституцій, які закріплюють референдне право, частина – ні. Проте там, де Основний Закон містить такі норми, дослідники та науковці визначають спільні тенденції: у сфері регулювання загальних засад є тенденція до конституційного визначення принципів загальності, рівності, таємності процедури голосування; здебільшого визначаються умови наявності права голосу (вік повноліття, підстави обмеження права голосу); наявні норми щодо засад адміністрування референдумів (суб'єкти формування вищого адміністративного органу референдумів, вимоги до його складу тощо); подекуди є норми ведення реєстру учасників референдумів. У більшості країн питання референдумів визначається окремими законами, при цьому проведення виборів і референдумів визначається зазвичай різними законами. При цьому порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано. У деяких країнах Європейського Союзу закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу. Закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності. В окремих країнах право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам. З огляду на важливість розвитку демократичних процесів, зокрема форм безпосередньої демократії в Україні, доцільно врахувати практику правового регулювання референдумів у країнах світу, зокрема країнах Європейського Союзу. Утім Конституція України містить належне і достатнє закріплення референдного права. Проте таке право не забезпечене наразі на законодавчому рівні, що є невідповідністю частині 20 статті 92 Конституції України, яка регламентує, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами.

Ключові слова: конституційне забезпечення, законодавче забезпечення, референдум, форми безпосередньої демократії, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває дискусія щодо законодавчого забезпечення загальнодержавного та місцевого референдумів. З огляду на актуальність розвитку форм безпосередньої демократії, зокрема в умовах децентралізації, доцільним є дослідження зарубіжного

досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням конституційного та законодавчого забезпечення референдумів присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців і практи-

ків Ю. Барабаша, С. Дерев'янка, Ю. Дмитрієва, В. Ігнатенка, Д. Ковриженка, М. Оніщука, А. Мальцева, В. Погорілка, В. Руденка, А. Селіванова, Г. Сінцова, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, К. Хессе, А. Янчука та інших. З огляду на актуальність законодавчого забезпечення референдумів в Україні є важливим дослідження зарубіжного досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз зарубіжного досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання референдуму в історії становлення громадянського суспільства почалося ще наприкінці XIX століття. Тоді це були конституційні норми, що надавали можливість проведення консультацій з широкого кола питань – від внутрішньополітичних до зовнішньополітичних. Батьківщиною референдумів по праву вважають саме Швейцарію, де ще в 1912 році у Конституції було зафіксовано положення, відповідно до якого для затвердження міжнародних договорів, що діють невизначений або тривалий термін, потрібно було проведення загальнонаціонального референдуму. Надалі референдум у Швейцарії мав на меті не лише затвердження або відхилення законодавчих актів, а й став механізмом консультацій влади та громади [8, с. 203].

На цей час процедура, поняття референдуму закріплено в конституціях, законах та інших нормативно-правових актах більшості розвинених країн. Проте у поняття референдуму вкладається різний зміст: це і опитування громадської думки, і будь-яке голосування незалежно від його наслідків. Утім здебільшого референдум трактується як нормотворча форма народовладдя. Необхідність конституційного закріплення референдумів є питанням дискусійним: у країнах, зокрема, Європейського Союзу не скрізь є така практика. Так, поняття референдумів має відображення в конституціях Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Люксембурга, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції. Але Бельгія, Великобританія, Кіпр, Нідерланди, Мальта, Чехія не мають у своїх конституціях таких норм [6].

Конституційне регулювання референдних процесів в країнах Європейського Союзу є різ-

ним. Ряд країн має чітке визначення на конституційному рівні обмеження щодо референдних процесів: у зв'язку із надзвичайним станом (Польща) [4, с. 673], заборону одночасного проведення референдумів та виборів (Португалія) [4, с. 733], або часткового обмеження такого суміщення (у Словенії референдум і парламентські вибори можуть бути одночасними, але є обмеження проводити референдум за дев'яносто днів до виборів) [5, с. 159]. Також є практика обмеження права на референдум: наприклад, у Греції таким правом можна скористатись не більше одного разу повноважень парламенту [3, с. 637], у Словацькій Республіці питання референдуму повторно може розглядатись не раніше, ніж через три роки [5, с. 159].

Ряд країн мають поширену практику конституційного забезпечення саме елементів порядку проведення референдумів (Австрія, Болгарія, Греція, Естонія, Ірландія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Киргизстан, більшості штатів США, Швейцарії). Так, суб'єктом призначення загальнонаціональних референдумів визначено у конституціях Італії, Латвії, Литви, Словаччини, Словенії, Угорщини органи державної влади та виборців [3; 4; 5; 6].

Ряд конституційних норм мають пряму вказівку на обов'язковість законодавчого забезпечення питання референдумів (Австрія, Болгарія, Італія, Литва, Польща, Словаччина). Але у Бельгії питання загальнонаціонального референдуму взагалі не визначено ані конституцією, ані окремими законами. Єдиний національний референдум 1950 року у Бельгії не мав правових наслідків. Проте місцеві консультативні референдуми у Бельгії передбачені законодавством про місцеве самоврядування.

У конституціях деяких країн визначено порядок контролю референдних процесів. Так, у Греції перевірка дійсності результатів референдумів покладається на Особливий Вищий Суд (ч. 1 ст. 100) [3, с. 637], у Польщі – Верховний Суд (ст. 125) [4, с. 673]. У Словаччині розглядом скарг на результати референдуму займається Конституційний Суд (ст. 129) [5, с. 159].

Конституційно закріплено інститут саме місцевих референдумів у Болгарії, Данії, Італії, Іспанії, Польщі, Словенії, Угорщині, Фінляндії. При цьому спосіб регулювання місцевих референдумів певною мірою залежить від державного устрою: в унітарних державах, як то Італія, Франція, Польща, Чехія, референдне право на

місцевому рівні має регулювання як на загальнодержавному рівні, так і в локальних правових актах [6]. У федеративних країнах (наприклад, Німеччина, Швейцарія) партисипативна демократія визначається винятково на місцевому рівні чи то у конституціях суб'єктів федерації, чи то регіональних законодавчих актах, чи то у статутах територіальних громад [3, с. 565; 5, с. 531].

Як бачимо, підходи до конституційного регулювання референдумів є різними, проте дослідники та науковці визначають спільні тенденції:

1. У сфері регулювання загальних засад є тенденція до конституційного визначення принципів загальності, рівності, таємності процедури голосування.

2. Здебільше визначаються умови наявності права голосу: вік повноліття, підстави обмеження права голосу (як то недієздатність, рішення суду щодо позбавлення виборчого права, військова служба, порушення виборчого права тощо).

3. Засади адміністрування референдумів: суб'єкти формування вищого адміністративного органу референдумів, вимоги до його складу тощо.

4. Засади ведення реєстру учасників референдумів (наприклад, Австрія, Португалія, Кіпр) [2; с. 33–35].

Світова практика має приклади і тимчасового законодавчого забезпечення референдумів. Наприклад, у Голландії у 2002 році було прийнято тимчасовий закон про референдум, термін дії якого був зумовлений змінами до Конституції. І з 2005 року в Нідерландах взагалі відсутня правова регламентація референдумів. Варто зауважити, що єдиний в Нідерландах консультативний референдум 2005 року щодо схвалення Конституції Європейського Союзу був проведений не відповідно до національного законодавства, а за спеціальними правилами, затвердженими за спеціальною процедурою "ad hoc".

Порядок проведення референдумів регулюється на рівні звичайного законодавства у багатьох країнах. Проте в Італії процедура місцевих референдумів визначається статутами регіонів. А у Данії, з огляду на спеціальний статус Гренландії та Фарерських островів, на цих територіях референдуми забезпечуються окремими законами.

Значимість референдного права у деяких країнах визначено законами, які мають вищу

юридичну силу. Наприклад, в Естонії закон про референдум схвалюється більшістю від конституційного складу парламенту; в Словенії та Угорщині – двома третинами депутатів, присутніх на засіданні парламенту. В Іспанії та Румунії організація проведення референдумів визначається органічним законом. У Білорусії референдум призначається президентом на пропозицію не менш, як 450 тисяч виборців. У Словаччині проведення референдуму оголошує президент на пропозицію парламенту і на вимогу 350 тисяч виборців.

Важливість референдуму визначається у деяких країнах і тим, що конституційно врегульовано питання легітимності референдумів: Австрія, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Польща. Тут зумовлюється кількість учасників референдумів для визнання його результатів [6].

Предметом референдуму у деяких країнах виступає Основний Закон (або внесення змін до нього): наприклад, шляхом референдуму були затверджені конституції Франції, Іспанії, Російської Федерації, Литовської Республіки, Естонської Республіки тощо. Практика прийняття звичайних законів шляхом референдуму є у Швейцарії, Данії, Італії, а також у окремих штатах США.

Цікаво, що у більшості країн Європейського Союзу для виборів і референдумів застосовується різне законодавство. Навіть за умов кодифікації виборчих процедур (Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція) у таких законодавчих актах не передбачено регулювання проведення референдумів. Хоча у Данії референдуми проводяться за законом про парламентські вибори [1, с. 129–132].

Законодавче регулювання загальнонаціональних референдумів, їх підготовки і проведення є різним з огляду на вид референдуму, предмет, цілі, мету, організаційну структуру, ініціаторів, імплементації результатів тощо.

Проте варто зазначити, що проведення місцевого референдуму не завжди підтверджується міжнародною практикою: його, наприклад, немає в таких країнах, як Бельгія, Люксембург, Італія, Португалія, Фінляндія та Швеція.

Здебільшого законодавець виважено визначає питання референдуму. Так, у Чехії на місцевий референдум не виносяться питання, що знаходяться у межах компетенції місцевої влади, в Ірландії можливі референдуми лише із бюджетних питань, Мальта проводить референдуми винятково з питань компетенції

місцевого врядування. Проте законодавство Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Польщі не містить взагалі обмежень щодо предмета референдуму.

Найвні також різні підходи і до визначення ініціатора референдуму. Так, Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина мають практику референдумів за народною ініціативою. У той же час у законодавстві Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Кіпру, Естонії, Ірландії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції відсутнє регулювання референдумів за народною ініціативою [1, с. 129–132].

Цікавою є практика правового регулювання референдумів у Польщі: така форма демократії регулюється одразу кількома законами: щодо комунального самоврядування, щодо комунального референдуму, щодо місцевого врядування у повіті та місцевого врядування у воеводстві.

При цьому ряд країн і наразі не мають взагалі практики проведення загальнонаціональних референдумів (наприклад, Японія, Індія, Ізраїль).

Проте законодавче забезпечення референдумів має відносні спільні особливості:

1. У більшості країн процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами.

2. Порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано.

3. У деяких країнах ЄС закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина) або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія, Іспанія, Португалія).

4. Закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності.

5. В окремих країнах право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам [2, с. 60–61].

Утім світ неоднозначно ставиться до такої форми демократії, як референдум. З одного боку, це позитивний механізм демократичної трансформації системи державного управління (наприклад, у Греції, Іспанії, Південній Африці, Бразилії, Чилі). Зрештою, Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року визначив долю України як незалежної держави.

Але історія пам'ятає і використання референдумів з метою узурпації влади. Найпри-

крийший такий випадок – референдум в Німеччині 1934 року, де дві найвищі державні посади канцлера та президента було об'єднано в одну – фюрер держави. Таким чином, через демократичні процедури було породжено фашизм. А вже референдум 1938 року визначив приєднання Австрії до Німеччини. Відомий також інший приклад узурпації влади: 1980 року за ініціативи Августо Піночета чилійці проголосували на референдумі за нову недемократичну конституцію країни. Білоруські референдуми 1995 року та 2004 року утвердили образ сучасної Білорусії та фактично необмежену владу президента.

Питання референдумів закріплено і в Конституції України як право участі громадян у всеукраїнському та місцевих референдумах [7, ст. 38]. Спеціальний розділ III «Вибори і референдуми» [7, ст. ст. 69-74], серед іншого, визначає референдум як форму безпосередньої демократії, визначає право голосу, суб'єкт призначення та предмет референдумів, умови призначення референдумів. Конституція визначає, що саме Верховна Рада України має повноваження призначення всеукраїнського референдуму, визначені статтею 73 Конституції України [7, ст. 85]. Основний Закон констатує, що до повноважень Президента України належить призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [7, ст. 106]. Також визначено суб'єктів організації, проведення, забезпечення місцевих референдумів [7, ст. 138, 143]. Конституційно закріплено повноваження Конституційного Суду України надавати висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою [7, ст. 151]. Конституція України визначає порядок внесення змін до розділу III Конституції України «Вибори. Референдум» [7, ст. ст. 156, 157]. Таким чином, в Україні конституційне закріплення питання референдумів є достатнім та належним.

Але варто зауважити, що відповідно до частини 20 статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами [7, ст. 92]. На жаль, вітчизняне законодавство досі не містить правового регулювання: ані всеукраїнського, ані місцевих референдумів.

Висновки і пропозиції. Практика конституційного та законодавчого забезпечення референдумів у зарубіжних країнах є неоднозначною і суто індивідуальною для кожної країни. З огляду на важливість розвитку демократичних процесів, зокрема форм безпосередньої демократії в Україні, доцільно врахувати практику правового регулювання референдумів у країнах світу, зокрема країнах Європейського Союзу. Утім Конституція України містить належне і достатнє закріплення референдного права. Проте таке право не забезпечене наразі на законодавчому рівні, що є невідповідністю частині 20 статті 92 Конституції України, яка регламентує, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами.

Список використаної літератури:

1. Амбарнов С. Законодательство о референдумах: сравнительный анализ. *Государство и право*. 1992. № 4. С. 129–132.
2. Ковриженко Д. Референдуми в Європейському Союзі / за ред. Д.С. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.
3. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1. под общ. ред.: Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 824 с.
4. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 2. под общ. ред. : Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 840 с.
5. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3. под общ. ред. : Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 792 с.
6. Конституційна Асамблея: електронна бібліотека НБУВ. URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.
7. Конституція України від 28.06.1996 зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
8. Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. Т. 2 : Основные институты / отв. ред. В.А. Туманов. Москва, 1987. 368 с.

Boyko O. P. Constitutional background and legislative supply of referendum: foreign experience for Ukraine

The article analyzes foreign experience of constitutional foundations and legislative support of referendums. It is determined that the practice of constitutional and legislative support for referendums in foreign countries is ambiguous and purely individual for each country. The approaches to constitutional regulation of referendums are different: some countries have constitutional norms that enshrine referendum law, some do not. However, where the Basic Law contains such norms, researchers and scholars determine common tendencies: in the sphere of regulation of general principles there is a tendency to constitutionally define the principles of commonality, equality, secrecy of the voting procedure; the conditions for the existence of the right to vote are determined more (age of majority, grounds for restriction of the right to vote); existing norms regarding the principles of referendum administration (subjects of formation of a higher administrative body of referendums, requirements for its composition, etc.); there are standards for keeping a register of referendum participants. In most countries, the issue of referenda is governed by separate laws, with elections and referendums generally defined by different laws. The procedure for the preparation and holding of elections and referendums is generally unified. In some EU countries, referendum laws are adopted by a qualified majority or have higher legal power than ordinary laws. The laws governing the referendum procedure are characterized by a high level of stability. In some countries, the right to determine the procedure for holding local referendums is delegated to the subjects of the federation or regions. Given the importance of the development of democratic processes, in particular the forms of direct democracy in Ukraine, it is appropriate to take into account the practice of legal regulation of referendums in the countries of the world, in particular the countries of the European Union. However, the Constitution of Ukraine contains a proper and sufficient consolidation of the reference law. However, such a right is not ensured at the legislative level at present, which is inconsistent with Article 92 (20) of the Constitution of Ukraine, which stipulates that the organization and procedure for holding elections and referendums shall be determined solely by law.

Key words: constitutional support, legislative support, referendum, forms of direct democracy, foreign experience.

I. О. Венгераспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ НА РИНКУ ПРАЦІ ТА МІСЦЕ УКРАЇНИ В СВІТІ

Стаття присвячена розкриттю глобальних тенденцій на ринку праці та місцю України у світі. Визначено поняття «партнерство». Встановлено, що системотворчим елементом поняття «партнерство» є співпраця, за якої всі сектори соціально-економічної взаємодії є рівноправними партнерами, які доповнюють один одного, оскільки, маючи різні можливості для участі у вирішенні соціальних проблем, вибудовують відносини, засновані на взаємовигідному обміні ресурсів, доступ до яких може бути корисний для всіх сторін. З'ясовано можливості впровадження механізмів міжсекторного соціального партнерства. Встановлено, що сьогодні міжсекторне соціальне партнерство позиціонується як найефективніша модель максимального використання потенціалу трьох секторів економіки у вирішенні важливих соціально-економічних проблем суспільства окремих територіальних одиниць. Визначено переваги партнерства для державного сектора (підвищує потенціал у розробленні і реалізації політики, яка здатна поліпшити легітимність державного сектора), громадських організацій (забезпечує організаційний розвиток, появу додаткових ресурсів, навички лобізму, визнання і посилення статусу) та бізнесу (поліпшує репутацію бренду, сприяє зростанню лояльності до нього на місцевих ринках, розширює можливості управління ризиками, надає переваги в залученні, мотивації та утриманні працівників, а також сприяє гуманізації бізнесу). Визначено порядок формування людського потенціалу. Представлений взаємозв'язок людського потенціалу з підприємницькими мережами. Встановлено, що формування і розвиток підприємницьких мереж сприятиме зниженню транзакційних витрат її суб'єктів, яке буде відбуватися в результаті уникнення витрат, пов'язаних із доступом до ринків, ресурсів, інформації, інвестицій, інновацій і тому подібного. Наведено основні інструменти, які сприяють підвищенню рівня людського потенціалу. З'ясовано, що серед важливих особливостей людського потенціалу необхідно підкреслити його значний вплив на соціально-економічний розвиток, формування ефективного демократичного суспільства. Визначено переваги технологічних змін. Наведено п'ять сфер, які підлягають трансформації під впливом глобальних мегатрендів у майбутній перспективі.

Ключові слова: ринок праці, партнерство, співпраця, міжсекторне соціальне партнерство, людський потенціал, підприємницькі мережі.

Постановка проблеми. Глобалізація, діджіталізація, розвиток штучного інтелекту, структурний взаємозв'язок економік країн, урбанізація, відкритість кордонів та лібералізація міграції, всеосяжні проблеми людства, кожна з яких і особливо всі вони разом здатні спричинити знищення всього живого на нашій планеті, – процеси, які прискорюються з кожним роком. Глобалізацією економічної системи світу є не тільки вільна міжнародна торгівельна система. Нею є стрімкий розвиток продуктивних сил, який потребує запровадження новітнього типу відносин на виробництві не в межах окремої країни, а в межах світу загалом. Намагання обмежити

в адміністративний спосіб доступ закордонної продукції до внутрішнього ринку чи створити неринкові переваги для свого товаровиробника, безперечно, сприятимуть виникненню подібної реакції з боку урядів решти держав. Окрім цього, за подібної ситуації уряд найвірогідніше буде позбавлений можливості та стимулу для запровадження тих заходів, що дозволяли б досягти конкурентоспроможності виробників вітчизняної продукції на зовнішньому ринку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблемами ринку праці займалися такі науковці, як: Акіліна О.В., Буряк П.Ю., Кожем'якіна С.М., Маршавін Ю.М., Шабанов Р.І. та інші.

Мета статті – розкрити глобальні тенденції на ринку праці та місце України у світі.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку, які характеризуються зростанням соціальної ініціативи бізнесу і некомерційних організацій, викликаних невирішеністю ряду соціальних проблем суспільства, доцільно застосувати таку соціальну інновацію, як міжсекторне соціальне партнерство. Основною позитивною рисою такої організаційної концепції є досягнення синергетичного ефекту і отримання взаємних вигод шляхом конструктивної взаємодії між інститутами держави, суспільства і бізнесу.

Системотворчим елементом поняття «партнерство» є співпраця, за якої всі сектори соціально-економічної взаємодії є рівноправними партнерами, що доповнюють один одного, оскільки, маючи різні можливості для участі у вирішенні соціальних проблем, вибудовують відносини, засновані на взаємовигідному обміні ресурсів, доступ до яких може бути корисним для всіх сторін. Партнери за взаємовигідної співпраці поступово вибудовують відносини, засновані на взаєморозумінні і довірі.

Упровадження механізмів міжсекторного соціального партнерства можливе тільки на добровільних засадах і в умовах достатньої поінформованості про специфіку, правові особливості застосування, проблеми діяльності другої сторони з максимальним урахуванням реальних обставин, ряду можливостей і перспектив подальшої взаємодії. Сьогодні міжсекторне соціальне партнерство позиціонується як найефективніша модель максимального використання потенціалу трьох секторів економіки у вирішенні важливих соціально-економічних проблем суспільства окремих територіальних одиниць.

Для державного сектора партнерство із громадськими організаціями підвищує потенціал у розробленні і реалізації політики, яка здатна поліпшити легітимність державного сектора. Для громадських організацій партнерство забезпечує організаційний розвиток, появу додаткових ресурсів, навички лобізму, визнання і посилення статусу. Для бізнесу партнерство дає поліпшення репутації бренду, сприяє зростанню лояльності до нього на місцевих ринках, розширює можливості управління ризиками, надає переваги в залученні, мотивації та утриманні працівників, а також сприяє гуманізації бізнесу.

Ґрунтуючись на принципах усвідомленої добровольчої участі в створенні і підтримці довірчих відносин між гравцями економічної взаємодії, міжсекторне соціальне партнерство сприяє нарощуванню позитивного люд-

ського потенціалу в суспільстві. Високий рівень довіри і активна участь населення в громадських організаціях допомагають максимально швидко вирішувати актуальні завдання соціально-економічного характеру завдяки полегшенню передачі інформації, зниженню транзакційних витрат, пов'язаних із формальними механізмами координації дій, бюрократичними процедурами. Добровільне взаємовигідне співробітництво влади, громадських організацій та бізнес-структур – ключова ознака високоорганізованого ринку і демократії в суспільстві.

Людський потенціал формується на основі взаємин усередині груп людей, які об'єднуються завдяки спільним інтересам і підтримують неформальні контакти з метою взаємної вигоди і допомоги. Соціальний капітал нерозривно пов'язаний з інституційними утвореннями, в буквальному сенсі формується завдяки їм. Вважаємо, що в становленні і розвитку підприємницьких мереж провідну роль відіграє саме людський потенціал.

Переконані в тому, що підприємницькі мережі являють собою особливу форму взаємодії суб'єктів ринку, яка передбачає спільне використання їх ресурсів і ділової активності для створення додаткових конкурентних переваг. На рис. 1 представлений взаємозв'язок людського потенціалу з підприємницькими мережами.

Формування і розвиток підприємницьких мереж сприятиме зниженню транзакційних витрат їхніх суб'єктів, яке буде відбуватися в результаті уникнення витрат, пов'язаних із доступом до ринків, ресурсів, інформації, інвестицій, інновацій і т.п. Одним із головних напрямків вирішення цих питань є розвиток інститутів підприємництва, і перш за все кооперації.

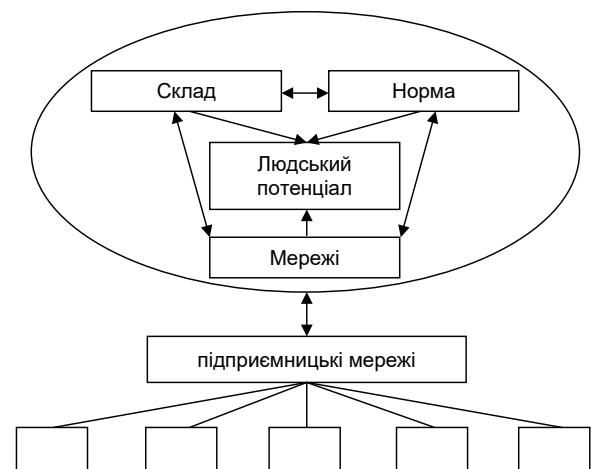


Рис. 1. Взаємозв'язок соціального капіталу з підприємницькими мережами

Джерело: розроблено автором

Людський потенціал є тим важливим ресурсом розвитку, який впливає на державне управління, економічне зростання, значно покращує якість всіх видів громадських послуг, визначає результативність роботи бізнес-структур. Тому основним завданням підвищення рівня добробуту країни в сучасних економічних реаліях є нарощування людського потенціалу як важливого елемента соціально-економічного розвитку суспільства. Серед основних інструментів, які сприяють підвищенню рівня людського потенціалу, можна виділити:

1) встановлення довірчих відносин між громадянами, органами влади та комерційними організаціями держави шляхом створення постійно діючих майданчиків для громадського діалогу різних соціальних груп, органів державної влади та місцевого самоврядування;

2) використання механізмів міжсекторного соціального партнерства в процесі реалізації соціальних програм державного значення;

3) забезпечення високого рівня обізнаності громадськості в питаннях стратегічних планів і поточної діяльності державних установ із широким використанням інформаційних технологій, засобів масової інформації; організацію рівного доступу всіх жителів країни до соціально важливої інформації;

4) проведення конкурсів соціально значущих програм і грантових проектів, ярмарків проектів, а також використання інших технологій стимулювання громадської і підприємницької активності;

5) зростання кількості некомерційних організацій, громадських організацій, об'єднань, асоціацій;

6) підвищення рівня освіченості (культури) населення, що сприяє накопиченню певних знань, розвитку навичок результативного спілкування, культивує моральні норми, правила, принципи поведінки, які є джерелом людського потенціалу у країні;

7) створення центрів із залучення волонтерів, які погоджуються працювати на добровільних засадах;

8) зміцнення інституту сім'ї в країні шляхом реалізації економічно і соціально значущих проектів різними державними і недержавними організаціями, бізнес-структурами;

9) вирішення конфліктних ситуацій, що виникають під час громадського взаємодії, на основі консенсусу і взаємоповаги.

Цей перелік можна доповнити напрямками у сфері освіти, охорони здоров'я, науки, права,

а також інших сферах життєдіяльності суспільства з урахуванням специфіки вирішуваних проблем.

Таким чином, серед важливих особливостей людського потенціалу необхідно підкреслити його значний вплив на соціально-економічний розвиток, формування ефективного демократичного суспільства. Завдяки високому рівню довіри в суспільстві агенти соціальної взаємодії набагато легше досягають взаєморозуміння і адаптуються до нових форм ринкового функціонування. У суспільствах із високим рівнем людського потенціалу прояви корупційної діяльності спостерігаються набагато рідше. Людський потенціал підвищує ефективність економічної взаємодії, полегшує координованість дій, стимулює розвиток ефективної кооперації. Тому поряд із проведенням послідовної внутрішньої і зовнішньої політики забезпечення соціально-економічної стабільності до основних факторів економічного розвитку країни слід також віднести необхідність нарощування людського потенціалу всіх рівнів економічної взаємодії.

Важливе значення для розвитку ринку праці також має науково-технічний розвиток. Найважливіший аспект промислової революції – виникнення великих соціальних зрушень у процесі людської життєдіяльності, а з позиції профспілок – докорінних змін у формі і типі праці, її інтенсивному показнику, в переліку вимог, у системі трудових відносин і загальній зайнятості на ринковій праці. Передбачається, що тривалість четвертої промислової революції, ознаки якої вже помітні в ряді найпросунутіших корпорацій та розвинутих країн, буде тривати 20–25 років.

Переваги технологічних змін полягають у такому [4]:

1. Цифрові технології дозволяють забезпечити повну «видимість» всіх процесів – від початку проектування продукції, через її випуск аж до утилізації та повторного використання сировини, отриманої в кінці життєвого циклу виробу.

2. На фундаменті «видимості» стоїть «розуміння» того, що відбувається на всіх етапах проектування, виробництва і використання продукції (протягом усього життєвого циклу виробу) у всій різноманітності причин і наслідків того, що відбувається.

3. Логічним продовженням «розуміння» є «прогнозованість» у будь-який момент часу або знання того, що відбудеться на будь-якому етапі проектування, виробництва або життєвого циклу виробу в майбутньому.

4. У кінцевому підсумку сукупність цих нових технологічних властивостей веде до «адаптивності», тобто можливості безперервно змінювати, припустимо, продукцію або її характеристики, робити її під окреме замовлення без якихось переналадок і інвестицій.

Україна є учасницею міжнародної мережі фірм PwC [2]. У 2018 за її участю проаналізовано ряд тенденцій, які будуть формувати робоче середовище у 2030 році. PwC дає огляд того, як Megatrends формують бізнес і суспільство сьогодні і в майбутньому, чому передбачення і використання цих Megatrends є критичним у п'яти сферах.

Зокрема, п'ять сфер, які підлягають трансформації під впливом глобальних мегатрендів у майбутній перспективі [5]:

1. Технологічний прогрес – стрімкий розвиток технологічних інновацій. Автоматизація, роботизація і штучний інтелект, що стрімко розвиваються, суттєво перетворюють якість і кількість доступних робочих місць.

2. Демографічні зрушення – зміна чисельності, вікового складу і розташування світового населення. За винятком невеликого числа регіонів, населення світу старіє, чинячи тиск на бізнес, соціальні інститути та економіку. Збільшення тривалості життя впливає на бізнес-моделі, амбіції цінних співробітників і витрати на пенсійне забезпечення.

3. Стрімка урбанізація – значне зростання числа міського населення. За прогнозами ООН, до 2030 року в містах буде проживати 4,9 млрд людей, а до 2050 року число міських жителів у всьому світі зросте на 72%. Уже зараз ВВП багатьох великих міст перевищує ВВП країн середнього розміру. У світі, що постійно змінюється, міста стануть впливовими факторами формування робочих місць.

4. Зміни в глобальній економіці – зміни в розстановці сил між розвиненими країнами і країнами, що розвиваються. У вигравші залишаться країни, що швидко розвиваються, особливо із чисельною перевагою населення працездатного віку. Це країни, які проповідують принципи підприємницької активності, залучають інвестиційний капітал, вдосконалюють свою освітню систему. Із розвитком технологій країни, що розвиваються, будуть стикатися із серйозними викликами, і без стабільних і значних капіталовкладень безробіття і міграція продовжать прогресувати. Розмиття середнього класу, різниця в рівні добробуту і скорочення робочих місць

у зв'язку з розвитком автоматизації підвищують загрозу посилення соціальної нестабільності у країнах, що розвиваються.

5. Дефіцит ресурсів і зміни клімату – виснаження запасів викопного палива, екстремальні погодні умови, підвищення рівня моря і дефіцит води. До 2030 року прогнозований попит на енергію і воду зросте на 50% і 40% відповідно [3]. Для задоволення потреб будуть створені нові робочі місця в таких сферах, як виробництво альтернативної енергії, нові технології, розроблення нової продукції, перероблення сміття і використання вторинних ресурсів. Мільйони людей, зайнятих у сфері традиційної енергетики, і сама галузь у цілому піддадуться стрімкій реорганізації.

Значення того, який вплив на ринок праці здійснять цифрові технології і штучний інтелект, неможливо переоцінити. Вже зараз за усіх чотирьох варіантів ними відіграється провідна роль, що передбачає розвиток ринку праці, забезпечується ефективно балансування між кваліфікацією і роботодавцем, грошовими ресурсами та інвестором, споживачем і продавцем. Цифровим технологіям відводиться місце фундаменту для виробничо-збутових відносин, учасника в таких процесах, як комерціалізація та автоматизація супроводу офісної роботи. Зі сприянням ринкового добробуту ними весь час отримується повне контролювання економіки. А під час поширення цифрової системи підвищується ризик зростання загрози кібератаки і масштабної маніпуляції в межах цифрового середовища.

Україна має свій національний план щодо сталого розвитку, який представлено в доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» Міністерством економічного розвитку і торгівлі спільно з ООН у вересні 2017 року. Він визначає базові орієнтири з урахуванням специфіки національного розвитку, а серед ключових напрямків до 2030 року – справедливий соціальний розвиток, стале економічне зростання та зайнятість, ефективно управління, екологічна рівновага та розбудова стійкості [1].

Висновки і пропозиції. Отже, досягти позитивних змін можна буде тоді, коли трикутником бізнесу-влади-громади буде забезпечено партнерство. Саме таку базу партнерства і співпраці створено Європейською бізнес-асоціацією в Україні. І саме партнерством задля стабільного розвитку забезпечується квінтесенція агенди ООН і 17-та ціль стабільного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Глобальні тренди зі сталого розвитку: уникнення ризиків і можливості майбутнього. URL: <https://eba.com.ua/article/globalni-trendy-zi-stalogo-rozvytku-unyknennya-ryzykiv-i-mozhlyvosti-majbutnogo>.
2. Майбутнє ринку праці. PwC Україна. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/workforce-of-the-future-ukr.pdf>.
3. Національна рада з розвідки. URL: https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.
4. Що ринку праці чекати від Індустрії 4.0? URL: 2018/03/15/рынок-труда/что-рынку-труда-ждать-от-индустрии-4-0.
5. Megatrends: 5 global shifts changing the way we live and do business. URL: <https://www.pwc.co.uk/megatrends>.

Venher I. O. Global trends in the labor market and Ukraine's place in the world

The article is devoted to the disclosure of global trends in the labor market and place of Ukraine in the world. The concept of "partnership" is defined. It is established that a systematic element of the concept of "partnership" is cooperation, in which all sectors of socio-economic interaction are equal partners, which complement each other, because, having different opportunities to participate in solving social problems, they build relationships based on mutually beneficial exchange of resources, access to which may be beneficial to all parties. Possibilities of introducing cross-sectoral social partnership mechanisms have been clarified. It is established that today intersectoral social partnership is positioned as the most effective model of maximizing the use of the potential of the three sectors of the economy in solving important socio-economic problems of the society of individual territorial units. The benefits of partnership for the public sector (enhances the capacity to develop and implement policies that can improve the legitimacy of the public sector), public organizations (gives organizational development, emergence of additional resources, skills of lobbying, recognition and strengthening of status) and business (improving brand reputation, promoting brand reputation, promoting) increasing loyalty to it in local markets, expanding risk management, providing benefits in attracting, motivating and retaining employees, and facilitating business humanization). The order of formation of human potential is determined. The relationship of human potential with business networks is presented. It is established that the formation and development of business networks will reduce the transaction costs of its subjects, which will occur as a result of avoiding the costs associated with access to markets, resources, information, investment, innovation and the like. The basic tools that help to increase the level of human potential are given. It has been found out that among the important features of the human potential it is necessary to emphasize its considerable influence on socio-economic development, formation of an effective democratic society. Advantages of technological changes are determined. Here are five areas that will be transformed under the influence of global megatrends in the future.

Key words: labor market, partnership, cooperation, cross-sector social partnership, human potential, entrepreneurial networks.

К. А. Гандзюкаспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЖЕНЕТ ТА РОБЕРТ ДЕНХАРДТИ ПРО ПРИНЦИПИ НОВОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено спробу систематизації ключових ідей концепції нової публічної служби шляхом деталізації семи основних принципів нової моделі державного управління. Зокрема, досліджено зміст таких принципів: 1) служити громадянам, а не клієнтам; 2) шукати суспільні інтереси; 3) цінити громадянство вище за підприємництво; 4) мислити стратегічно, діяти демократично; 5) визнавати, що питання підзвітності непросте; 6) служити більше, ніж скеровувати; 7) цінувати народ, а не лише продуктивність. Доведено, що саме завдяки застосуванню цих засад змінюються публічні ролі державного службовця, громадянина, громади та публічної адміністрації; активізується публічний діалог, консенсус та рівність. У результаті посилюється демократичний зміст публічних процесів.

Окрім цього, стверджується, що, як і будь-який інший теоретичний конструкт, концепція нової публічної служби носить переважно нормативний характер, а на практиці може стикатися з низкою прикладних проблем, зокрема ідентифікацією суспільних інтересів, суб'єктів відповідальності, тотальною сервісізацією.

Також проаналізовано теоретичні витоки концепції нової публічної служби та їх безпосередній ідейний вплив на формування наукового конструкту Дж. та Р. Денхардтів. Виявлено, що мислителі спираються на критичне переосмислення основних положень класичного державного управління, нового публічного менеджменту, а також низку демократичних теорій, пов'язаних із культивуванням громадянського суспільства, громади та громадянина. До того ж мислителі намагаються вписати власну концепцію в загальний постмодерністський контекст.

Загалом поява концепції нової публічної служби демонструє усвідомлення науковцями мінливого адміністративного середовища та нових потреб соціальних груп. У семи принципах Денхардти описали повну, послідовну та логічну теоретичну модель, найбільш важливою функцією якої є те, що вона нагадує про важливість участі громадян, приналежність публічної влади та втрачені цінності в адміністративному процесі в минулі часи. Через запропоновані принципи можна знайти новий шлях до досягнення кінцевої мети публічної адміністрації – суспільного інтересу.

Ключові слова: громадянин, громада, демократія, участь, відповідальність, діалог.

Постановка проблеми. У сучасних умовах перманентних змін та інновацій, спричинених науково-технологічним розвитком, оновлення та реформування соціальних сфер стає неодмінним атрибутом. Публічна царина не є винятком. У той же час за різноманіття теоретичних моделей, підходів та парадигм варто віднаходити ті, які підходять конкретному соціуму та державі, їхнім культурним особливостям, моральній готовності, методичному арсеналу тощо. Для цього треба достеменно розуміти сутність та інструментарій пропонованих концепцій. Погляди Дженет та Роберта Денхардтів вирізняються, насам-

перед, теоретичною значущістю, але і з точки зору практики наділені виразним потенціалом. Саме тому постає потреба в систематизації їхніх ідей, винайденні таких положень, що можуть бути застосовані у ході публічно-адміністративних реформ як у світі, так і в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти концепції нової публічної служби досліджуються, зокрема, Є. Бойком [1], С. Левченком [2], В. Меньшовою [1], Д. Неліпою [3], В. Соловихом [5], О. Хорошенкою [6] тощо. Тим не менш, бракує комплексного аналізу концепції загалом та принципів її реалізації.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні основних принципів нової публічної служби, запропонованих Дж. та Р. Денхардтами.

Виклад основного матеріалу. Витоки концепції нової публічної служби пов'язані з теоріями демократичного громадянства, громади, громадянського суспільства та постмодернізму. Перш за все, саме теорії демократичного громадянства забезпечують наукове підґрунтя для формування нової публічної служби. Громадяни керують урядом, тоді як державні адміністратори діляться повноваженнями, зменшують контроль та довіряють співпраці громадян. По-друге, модель громади та громадянського суспільства пояснює найважливіші елементи сучасного суспільства (турбота, довіра, робота в команді), в яких соціальний капітал функціонує як «клей» для побудови та підтримки міцних мереж взаємодій громадян та високого рівня соціальної довіри. Це спричиняє припущення, що конфлікти та проблеми в громаді можна вирішити, використовуючи власні сили та методи.

Нарешті, в постмодерному державному управлінні громадяни більш критично ставляться до публічних установ і вимагають відповідності методів управління зміненним соціальним обставинам та новим характеристикам суспільства. Тому досягнення колективних цілей шляхом відкритого дискурсу між усіма учасниками стало вибором нової публічної служби. Більше того, демократичність підходу проявляється в залученні широкої громадськості та наданні всім соціальним групам рівного шансу для висловлення власних потреб та думок й вирішення нагальних проблем.

Концепція Денхардтів має дві основні цілі. Спочатку автори прагнуть переутвердити нормативні основи у сфері державного управління (демократичні цінності, громадянство та служіння в інтересах суспільства). По-друге, вони мають на меті створити новий каркас для цих трьох нормативних підвалин [7].

Денхардти запропонували сім принципів нової публічної служби, що охоплюють усі сфери, на які може впливати державне управління, включаючи роль уряду, взаємовідносини між урядом та громадянами, адміністративну етику та спосіб прийняття та реалізації рішень. До цих семи принципів учені віднесли: 1) служити громадянам, а не клієнтам; 2) шукати суспільні інтереси; 3) цінити громадянство вище за підприємництво; 4) мислити стратегічно, діяти демократично; 5) визнавати, що питання

підзвітності непросте; 6) служити більше, ніж скеровувати; 7) цінувати народ, а не лише продуктивність [8]. Деталізуємо всі ці принципи, щоб мати більш системне бачення концепції нової публічної служби.

Служити громадянам, а не клієнтам. Денхардти стверджують, що суспільний інтерес є результатом поділу спільних цінностей між громадянами, а не агрегації індивідуальних інтересів людини. Отже, державні службовці не відповідають на вимоги «замовників», як наголошувалося в новому публічному менеджменті (Т. Геблер, Д. Озборн) [10], а зосереджуються на побудові довіри та співпраці серед громадян. Нова публічна служба обслуговує громадян. Денхардти, насамперед, цінують громадянські чесноти і демократичне громадянство.

Уряд зобов'язаний донести до громадян, якими правами та обов'язками вони наділені, пояснити, що громадяни мають право брати участь у справах громади. Тому від влади потрібна ефективна система доступу до інформації, різні види діалогу громади та можливість відкривати питання для громадськості. Спираючись на раціональну модель, можна стверджувати, що ніхто за своєю природою не пожертвував би власними інтересами задля суспільних інтересів. За нових обставин уряд вже не є джерелом повноважень та контролю, але може бути центром координації та ініціювання певних дій. Із цієї точки зору повернення до режиму надання послуг, орієнтованих на громадян, вимагає від уряду стати «громадським педагогом».

Шукати суспільні інтереси. Сформулювавши цей принцип, Денхардти підняли два важливі питання. Що таке суспільний інтерес? Який підхід має застосовуватися для досягнення інтересів суспільства в найбільшому масштабі? Нова державна служба стверджує, що суспільний інтерес не є інтересом більшості. Усі різні інтереси, що беруть участь у державному порядку денному, повинні мати рівний шанс підніматися в дискусійному процесі, усі потреби мають бути виражені, розглянуті та зважені. Безперечно, в даному питанні простежується ідейна спадковість позиції наукового тандему від теоретичних поглядів Дж. Ролза [4].

Класичне державне управління розглядає інтерес громадськості як політично визначений і виражений у законі. Новий публічний менеджмент (НПМ) сприймає суспільні інтереси як сукупність індивідуальних інтересів. Для нової ж публічної служби суспільний інтерес є резуль-

татом діалогу про спільні цінності. Децентралізуючи владу до громади, уряд повинен взяти на себе відповідальність творця арен, ініціатора дискусій та охоронця громадських інтересів. За таких умов уряд має дві ключові ролі. Перша вимагає, щоб він продемонстрував здатність об'єднати людей, долучити усіх зацікавлених до дискусії. Друга вимагає від нього можливості контролювати весь дискусійний процес та відповідність отриманих результатів демократичним цінностям (справедливість, рівність тощо).

Цінити громадянство вище за підприємництво. Цей принцип критикує використання ринкового механізму як безпосередньої альтернативи політики. Яка роль уряду в децентралізованому світі? Чи діє традиційний підхід регулювання та контролю в такому світі? Виходячи з наведеного вище аналізу, бачимо, що публічну продукцію повинні створювати самі громадяни, а не уряд. Уряд перетворюється на одного із членів у «політичній мережі», яка складається з бізнесу, профспілок, некомерційних організацій, груп інтересів, державних акторів та звичайних громадян.

Традиційна спрямованість підприємництва на ефективність та економічну доцільність не узгоджується з новим публічним середовищем. Визнаючи недоліки приватизаційного руху (надмірний наголос на зменшенні витрат, нехтування довгостроковими вигодами для громади, скарги громадян на низькоякісні послуги, які надають підрядники, наслідком чого є втрата довіри до влади тощо), нова публічна служба пропонує уряду знайти інший підхід для досягнення своєї мети служіння громадськості – залучення громадян.

Оскільки спосіб вироблення державної політики змінився, суть публічного управління та адміністрування потребує перегляду. Нова публічна служба пропонує форму, яка відповідає новим умовам. Остання повинна сприяти якісній та постійній участі громадян у всіх аспектах політичного процесу. Акцент робиться на тому, що громадяни – це не лише замовники, вони є носіями цінностей та мають можливість вирішувати власні проблеми. Із цієї причини просто підкреслена функція бюрократичної експертизи та / або управлінського підприємництва не допоможе уряду вижити у громаді.

Мислити стратегічно, діяти демократично. Цей принцип передбачає встановлення мети розроблення та впровадження нової публічної служби. Залучення громадян привно-

сить перспективи та ідеї громадян до реальних політичних процесів та робить їх корисними для громади. Звичайно, є багато доказів на користь того, що приватизація є альтернативою для надання державою кращого обслуговування з меншими витратами, але одним із головних недоліків приватизації є те, що вона може призвести до відсутності власності громадян у громаді. Цей метод не допомагає формувати довіру між владою та громадянами. Формування «мислити стратегічно» дає нам одну з важливих цілей участі громадян: формування бачення громади. Із цією метою ми повинні вибудувати добрі стосунки між державними службовцями та громадянами для вирішення проблем громади та можливих політичних рішень.

Більше того, що стосується вироблення політики та реалізації програми, то уряд також повинен використовувати «діяти демократично» для досягнення успіху: покладатися на колективні зусилля та спільні процеси. Відтак потрібні громадяни, які беруть участь у прийнятті політичних рішень та фактичному наданні послуг. Колективні зусилля та колективні процеси підкреслюють розподіл відповідальності між державними службовцями та громадянами за прийняття та реалізацію програми політики щодо вирішення проблеми громади та покращення громади.

Визнавати, що питання підзвітності непросте. Як визначити підзвітність державного сектора – дуже складне питання. Через свою природу суспільство вимагає, щоб державний сектор відповідав за різні суб'єкти, такі як засоби масової інформації, некомерційні організації або прибуткові партнери тощо. Окрім того, державний сектор має відповідати за різні закони та норми, такі як професійні стандарти, цінності громади та ситуаційні фактори. У контексті відповідних вимог, що почасти суперечать одна одній, нова публічна служба пропонує модель для уточнення підзвітності державних адміністраторів. За що вони відповідають? Кому вони підзвітні? Якими засобами слід досягати підзвітності та відповідальності? Ці три питання складають основний опис підзвітності державних адміністраторів. Нова публічна служба пропонує, щоб вони несли відповідальність за соціальні цінності, були підзвітні громадянам шляхом відкритого діалогу та у спосіб обміну цінностями.

Служити більше, ніж скеровувати. Сформулювавши цей принцип, Данхардти підняли

важливе питання: кому належить човен – уряду чи громадянам? Концепція «скеровування» формулюється проponentами нового державного менеджменту і означає встановлення напрямку для громадськості та спрямування її цим вектором. На відміну від «скеровувати», «служити» означає, що громадяни отримують можливість виконувати свої завдання, зокрема визначати мету та шлях до неї, адміністратори ж несуть відповідальність за надання допомоги для досягнення мети.

Дві різні концепції представляють два типи лідерства. Концепція «скеровувати» представляє ринковий тип, який вводить конкуренцію, за якої керівна організація встановлює політику, забезпечує фінансування оперативних агентств та оцінює результативність. Важливою характеристикою цього типу лідерства є те, що воно маніпулює ринковими стимулами для досягнення лідерської мети. Натомість концепція «служити» являє собою природний вибір людського досвіду для лідерства, в якому останнє сприймається як живлення в базі цінностей, що поділяються. Оскільки ця вимога до провідних навичок уряду є новою, це не означає, що уряд буде робити те саме в політичному процесі. Нова публічна служба сформулювала кілька вимог до уряду, оскільки він повинен відповідати актуальному стану суспільства, щоб забезпечити належне виконання своєї роботи. По-перше, державні адміністратори повинні знати і керувати більш справедливими вимогами та ресурсами своїх програм. По-друге, вони також повинні бути обізнані та пов'язані з іншими джерелами підтримки та допомоги, залучаючи до цього громадян та громаду.

Цінувати народ, а не лише продуктивність. Цей принцип акцентує увагу на важливості добрих стосунків між усіма учасниками політичного процесу. Нова публічна служба наполягає на тому, що співпраця та публічний діалог є основними підходами до досягнення успіху в умовах децентралізації. Основною передумовою для об'єднання всіх учасників є ставлення поваги. У старій бюрократичній моделі та на основі ринкової адміністративної моделі люди розглядаються як один із технічних елементів підвищення ефективності та продуктивності праці. Турбота про поведінку людини та особисту цінність часто лишається поза увагою в процесі, тоді як організаційна мета надмірно переважає.

У класичному державному управлінні контроль і регулювання використовуються для

досягнення ефективності, людські цінності підпорядковуються авторитету законів і стандартів. У Новому публічному менеджменті адміністрації змінюють правила прийняття рішень та стимули впливати на поведінку людини, щоб зробити її більш прийнятною для організаційної мети [9]. Основна цінність та унікальність нової публічної служби – це турбота про людей та служіння їм. Мораль та етика для людей та громад виражена в таких цінностях, як гідність, довіра, власність, турбота про інших, служба, що заохочуються більше, ніж ефективність та відповідність. Прихильники нової публічної служби вважають, що лише в такому ціннісному порядку демократичні цілі можуть бути досягнуті в адміністративному процесі.

Поява концепції нової публічної служби демонструє усвідомлення науковцями мінливого адміністративного середовища та нових потреб соціальних груп. Через сім принципів Денхардти описали повну, послідовну та логічну теоретичну модель, найбільш важливою функцією якої є те, що вона нагадує про важливість участі громадян, приналежність публічної влади та втрачені цінності в адміністративному процесі в минулі часи. Через запропоновані принципи можна знайти новий шлях до досягнення кінцевої мети публічної адміністрації – суспільного інтересу.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, варто зазначити, що всі теоретичні конструкції мають обмеження і дилеми в реальному процесі впровадження, концепція нової державної служби не є винятком. Наголос на певних моментах теорії може призвести до втрати інших цілей. Безперечно, ідеї нової державної служби краще захищають суспільні інтереси, заохочують побудову більш збалансованої, гармонійної громади, розвиненого громадського духу та соціальних навичок адміністраторів та громадян. Одна під час оцінки кожної публічної дії ми повинні враховувати її вартість, межі та доцільність. Аналіз нової державної служби за цими критеріями свідчить про те, що концепція є більш ідеальною, ніж практичною. У новій державній службі залучення громадян є основним елементом. Відповідно, функція участі громадян має прослідковуватися у всіх політичних процесах. Громадяни повинні ідентифікувати власні проблеми, заявляти про них, вести переговори один з одним та самостійно розробляти рішення цих проблем.

Виходячи з мети досягнення власних інтересів, громадяни мають брати участь у політич-

ному процесі, в якому індивідуальний інтерес чи груповий інтерес треба перетворити на суспільний інтерес. Чи можливо це на практиці, хто може за це відповідати? Нова публічна служба рекомендує адміністраторам виконувати допоміжну роль. Тоді хто буде займатися негативними наслідками, якщо діалог не вдався? Окремо слід звернути увагу на те, що в процесі впровадження політики відсутність системи координації може призвести до розладу, який може зашкодити зусиллям для досягнення кінцевої мети. Найбільш очевидним недоліком нової публічної служби є неправильна «диспозиція» адміністраторів. Вони просто фасилітатори в публічних процесах? Денхардти пропонують адміністраторам взяти на себе відповідальність за ініціювання та управління, але цього все ще недостатньо. Оскільки експертиза та громадянська мораль покладені на адміністраторів, вони більшою мірою відповідають за аналіз інформації та можливостей визначення проблем, ніж громадяни.

Більше того, еволюція демократії є тривалим процесом, перш ніж громадяни зможуть усвідомити природу суспільних інтересів, адміністратор буде змушений виконувати роль координатора. Роль адміністраторів повинна бути різноманітною у громаді та в різних політичних процесах (потенційний шукач проблем, ініціатор дискусій, рецензент громадських інтересів, громадянський педагог та виконуючий координатор тощо). Ці різні ролі можуть вимагати від адміністраторів не просто обмеження своїх дій у процесі служіння, але й доведення, що вони не суперечать сервісному обслуговуванню. Нова публічна служба запропонувала новий шлях

до успіху державного управління, але його слід поєднувати з іншими підходами.

Список використаної літератури:

1. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы России – от деклараций к действиям. URL : <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2017/01/01/> (дата звернення: 08.12.2019).
2. Левченко С.О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості впровадження. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/1/06.pdf> (дата звернення: 11.11.2019).
3. Неліпа Д. Концепція «нової державної служби» Джанет і Роберта Денхардт. *Вісн. держ. служби України*. 2013. № 3. С. 12–15.
4. Ролз Дж. Теория справедливости / Под ред. В.В. Целищева. Издательство Новосибирского университета, 1995.
5. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. С. 18–25.
6. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf> (дата звернення: 17.11.2019).
7. Denhardt R. B. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60. P. 549–559.
8. Denhardt R. B. The New Public Service. Serving, not steering. New York, Business Park Driv. 2007. 240 p.
9. Denhardt R. B. In the Shadow of Organization. Lawrence, KS, Regents Press of Kansas. 1989. 159 p.
10. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing Company. 1992. 405 p.

Gandziuk K. A. Janet and Robert Denhardt on new public service principles

The article attempts to systematize the key ideas of the concept of a new public service by detailing the seven basic principles of the new model of public administration. In particular, the essence of the following principles were investigated: 1) to serve citizens, not clients; 2) to seek public interests; 3) value citizenship above entrepreneurship; 4) think strategically, act democratically; 5) recognize that the issue of accountability is not easy; 6) serve more than steer; 7) value people, not just productivity. It is proved that through the application of these principles public roles of civil servant, citizen, community and public administration change; public dialogue, consensus and equality are activated. As a result, the democratic content of public processes is enhanced.

In addition, it is argued that like any other theoretical construct, the concept of a new public service is predominantly normative in nature, and may in practice face a number of applied problems, in particular – the identification of public interests, entities, total service.

The theoretical origins of the concept of the new public service and their direct ideological influence on the formation of the scientific structure of J. and R. Denhardt are also analyzed. Thinkers rely on a critical rethinking of the basic tenets of classical public administration, new public management, and a number of democratic theories related to the cultivation of civil society,

the community and the citizen. In addition, thinkers try to fit their own concept into the general postmodern context.

In general, the emergence of the concept of a new public service demonstrates the scientists' awareness of the changing administrative environment and new emerging needs of social groups. Through the seven principles, the Dennhardts described a complete, coherent and logical theoretical model, the most important function of which is that it is reminiscent of the importance of citizen participation, ownership of public authority, and lost values in the administrative process in the past. Through these principles, we can find a new way to achieve the ultimate goal of public administration – the public interest.

Key words: *citizen, community, democracy, participation, responsibility, dialogue.*

О. Л. Дурман

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

РОЗВИТОК ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТАНОВЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ СТРУКТУР УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті проведений історичний аналіз становлення зовнішньополітичного курсу України. Зазначено, що незалежність Україна здобула у 1991 році, що кардинально змінило геополітичну мапу світу. Витоки ж української зовнішньої політики є значно глибшими, а саме на стику візантійської і римської традицій, що лежать в основі усіх сучасних європейських держав.

Досліджено, що Давньоукраїнська держава підтримувала активні відносини з Візантією, Святим Престолом, Германською імперією, Польщею, Угорщиною, Францією, скандинавськими державами. Після занепаду і розпаду Давньоукраїнської держави реальний поступ української дипломатії став особливо помітним у Козацьку добу.

Вказано, що повноправною учасницею міжнародного життя Українська держава стала тільки із набуттям суверенності і взяттям на себе відповідальності за виконання тих міжнародних домовленостей, які були закладені Українською РСР ще за часів Радянського Союзу. Розкрито, що сучасним зовнішньополітичним вектором України є Європейський Союз і НАТО, відповідальним за зовнішньополітичний курс країни є Президент України, а безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями та дипломатичною службою держави уряд здійснює через Міністерство закордонних справ.

Створення і становлення Міністерства закордонних справ України, як повноцінної державної структури, має теж свій історичний досвід. Підвалини української зовнішньополітичної служби закладено у 1918 році, коли було досягнуто декількох важливих дипломатичних результатів, створено ефективну структуру українського МЗС і розвинену законодавчу базу зовнішньополітичної діяльності.

За роки незалежності Україна набула значного досвіду у формуванні зовнішньополітичного курсу і законодавчо закріпила своє прагнення до євроінтеграції та вступу до Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Встановлено, що загальна оцінка реалізації зовнішньої політики за останні роки підвищилась. Серед позитивів, які прослідковуються, можна відзначити активізацію роботи інституцій, які формують і реалізують зовнішню політику за пріоритетними напрямками. Втім, залишається низьким рівень стратегічного бачення розвитку зовнішньополітичних напрямів.

Зазначено, що, досліджуючи хід історії розвитку зовнішньої політики України, можна спостерігати глобальні зрушення та позитивну тенденцію щодо розвитку її зовнішньополітичних зв'язків, переорієнтацію на засади цінностей західної демократії та серйозну участь у світовій політиці.

Ключові слова: зовнішня політика, становлення зовнішньополітичних структур України, Міністерство закордонних справ України, суверенна Україна, євроінтеграційний вектор, НАТО.

Постановка проблеми. 24 серпня 1991 року відбулася подія, про яку мріяли багато поколінь українців – на карті Європи з'явилася незалежна Україна. Набуття Україною державної самостійності посилило значення міжнародних факторів у її розвитку.

Суверенна Україна спрямовує зовнішню політику на зміцнення миру і стабільності у світі

через захист національних інтересів і власної безпеки. Зовнішньополітична діяльність держави спирається на засади міжнародного права: повагу суверенітету, рівноправність, невтручання у внутрішні справи одне одного, визнання територіальної цілісності та непопорушності існуючих кордонів, розвиток широкомасштабного співробітництва, відмову від

загрози силою та її застосування, захист прав людини тощо.

Загальна оцінка реалізації зовнішньої політики в останні роки покращилася. Серед позитивів, які прослідковуються, можна відзначити активізацію роботи інституцій, які формують та реалізують зовнішню політику за пріоритетними напрямками. Втім, залишається низьким рівень стратегічного бачення розвитку зовнішньополітичних напрямів.

Аналіз основних напрямків зовнішньої політики України у період становлення незалежності України з метою дослідження історичних засад формування зовнішньої політики набуває особливої актуальності в умовах запровадження в Україні європейської моделі держави та ведення зовнішньої політики. З огляду на це особливої уваги заслуговує вивчення досвіду створення зовнішньої політики та структур, відповідних за її формування і реалізацію, для розробки адекватної національним інтересам зовнішньої політики у сучасному динамічному та взаємопов'язаному глобалізаційному світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За роки незалежності в Україні з'явилося багато праць із проблем становлення основних принципів і концептуальних засад зовнішньої політики нашої держави, розвитку двосторонніх міждержавних відносин, діяльності у міжнародних організаціях. Цим питанням присвятили свої роботи О. Івченко [1], В. Головченко [2], Б. Корнеєнко [3], А. Зленко [4], С. Віднянський [5], Ю. Макар [6], М. Алексієвець [7].

Мета статті. Головною метою дослідження є історичний аналіз становлення зовнішньої політики незалежної України та зовнішньополітичної служби, які здійснює керівництво цією політикою.

Виклад основного матеріалу. Україна стала незалежною державою в умовах, коли світ радикально змінився. Можна стверджувати, що її суверенізація відбулася завдяки цій системній трансформації. Набуття Україною незалежності кардинально змінило й геополітичну мапу світу.

У ХХ ст., після закінчення Першої світової війни 1918 року, розпаду існуючих до її початку світових імперій і розколу Європи після Другої світової війни 1945 року на два антагоністичні воєнно-політичні блоки, крах Радянського Союзу й здобуття незалежності України та інших союзних республік стали третьою за значенням історичною подією, яка докорінно переформувала

стратегічні вибудовування Старого Світу в прямому й переносному сенсі і формувала нові вектори зовнішньої політики новостворених суверенних держав, у тому числі й української.

Проте витоки української зовнішньої політики є значно глибшими. Її коріння слід шукати на стику візантійської і римської традицій, що лежать в основі усіх сучасних європейських держав. Особливо розгалуженими і динамічними зовнішні відносини стали в часи правління князя Ярослава Мудрого (1019–1054). Він активно використовував поширений у часи Середньовіччя метод здійснення дипломатії – укладання династичних шлюбів. На той час князь Давньоруської держави мав родинні зв'язки з візантійським імператором Константином IX Мономахом, французьким королем Генріхом I, норвезьким королем Гаральдом Суворим, угорським королем Андрашом I і кравківським князем Казимиром [8].

Після занепаду і розпаду Давньоукраїнської держави реальний поступ української дипломатії став особливо помітним у Козацьку добу. Розпочавши своє формування у першій половині XVI ст., українське козацтво поступово перетворилося на носія національної державності. На початку XVII ст. Військо Запорізьке стало суб'єктом міжнародних відносин, впливовим військово-політичним фактором у Східній і Південно-Східній Європі. Після укладення у 1594 році договору з представниками «Священної ліги» про спільну боротьбу проти Османської імперії Січ уперше за свою історію стала повноправним учасником міжнародної коаліції.

З приходом гетьмана Богдана Хмельницького, який, за словами іноземців, «вільно розмовляв польською, руською, турецькою мовами і латиною, мав тонкий і проникливий розум, був терпеливий і хитрий» [9], а головне у зв'язку з його військовими перемогами, міжнародні контакти козацтва суттєво активізувалися і розширилися. Однак, зусиль гетьмана, в тому числі і дипломатичних, виявилось замало, щоб забезпечити Україні незалежність. Після Хмельницького найбільший унесок у становлення і розвиток української дипломатії зробили гетьмани Іван Виговський, Іван Мазепа і Пилип Орлик [10]. Наступний шанс в українській дипломатії з'явиться аж через три століття [8].

Створення і становлення Міністерства закордонних справ України як повноцінної державної структури пов'язане з проголошенням 10 червня 1917 року І Універсалу Української

Центральної Ради [11] і створенням Української Народної Республіки (УНР).

22 грудня 1917 року Голова Генерального Секретаріату Української Народної Республіки, проголошеної III Універсалом Центральної Ради [12], Володимир Винниченко і Генеральний секретар із міжнародних справ Олександр Шульгін підписали «Законопроект про створення Генерального секретарства міжнародних справ», який цього ж дня був схвалений на засіданні Уряду УНР [8]. Цим документом визначилися обов'язки Генерального секретарства міжнародних справ: «здійснення міжнародних відносин держави, охорона інтересів українських громадян поза межами УНР, тимчасово – загальне влаштування національних непорозумінь у межах УНР».

За час діяльності Центральної Ради було розпочато налагодження контактів з державами світу. Зокрема, у грудні 1917 року український уряд налагодив зв'язки з країнами Антанти, приймаючи представників Франції («Генеральний комісар Франції при уряді України») та Великої Британії («Представник Великої Британії»). Наприкінці грудня 1917 року українська делегація взяла участь у мирних переговорах у Бресті, де 27 січня 1918 року було підписано перший мирний договір у Світовій війні [8].

Важливий імпульс подальшому розвитку української зовнішньополітичної служби надав оприлюднений 12 січня 1918 року IV Універсал Центральної Ради [13], в якому УНР проголосувалася «самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу». Саме в цей час розпочинається активна робота над створенням мережі дипломатично-консульських установ, діяльність яких регулювалася державними законами та нормативними документами Генерального секретарства міжнародних справ (згодом – Міністерства закордонних справ); формуванням відповідної правової бази дипломатичної діяльності (навесні 1918 року співробітниками цієї установи було підготовлено проект Закону «Про закордонні установи УНР»); підготовкою дипломатичних кадрів.

З приходом до влади 28 квітня 1918 року гетьмана Української держави Павла Скоропадського український уряд продовжив розбудову національної зовнішньополітичної служби. Було визначено три основні напрями зовнішньої політики: «встановлення дружніх відносин із країнами Четвертого Союзу; вирішення спір-

них територіальних проблем із сусідніми державами; встановлення дипломатичних відносин із нейтральними державами».

За час діяльності Гетьманського уряду розширилося коло країн, з якими було встановлено дипломатичні відносини. Зокрема, Українська держава започаткувала роботу своїх дипломатичних місій у Румунії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції (загалом до 10 держав), а також прийняла понад 20 повноважних представників зарубіжних країн (Австро-Угорщини, Болгарії, Грузії, Німеччини, Туреччини, Польщі, Румунії, Фінляндії та інших).

Вагомий внесок у розвиток української зовнішньополітичної служби зробив міністр закордонних справ Дмитро Дорошенко, який очолив міністерство у травні 1918 року. Саме він досяг важливих дипломатичних результатів, створив ефективну структуру українського МЗС і розвинув законодавчу базу зовнішньополітичної діяльності. У червні 1918 року було прийнято Закон «Про посольства і місії Української держави», в липні цього ж року – Закон «Про українську консульську службу». За період Гетьманського уряду розпочали діяльність перші вітчизняні консульські курси – навчальні заклади, які були покликані забезпечити державу дипломатичними і консульськими фахівцями [14].

Зі створенням Другого республіканського уряду (Директорії), сформованого в грудні 1918 року, дипломатичні контакти попередніх українських урядів були значною мірою збережені, а подеколи й розширені. Зокрема, Директорія, першим Міністром закордонних справ якої став Володимир Чехівський, направила своїх дипломатичних представників до Бельгії, Великої Британії, Греції, Італії, США, відкрила посольства в Естонії, Латвії, Чехо-Словаччині, Угорщині. Українська держава була представлена у Ватикані.

Основна діяльність українських дипломатичних представництв і спеціальних делегацій УНР була спрямована на те, щоб забезпечити визнання України та заручитися міжнародною підтримкою у її державницьких прагненнях. Дипломатичні установи УНР здійснювали широку інформаційну та видавничу роботу, а також виконували основні консульські функції. В країнах, де перебували українські полонені, було організовано їхнє повернення на Батьківщину; при представництвах у Берліні, Відні й Римі існували військово-санітарні місії військовополонених [8].

Невід'ємною сторінкою в історію української дипломатії була зовнішньополітична діяльність Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР). Першого листопада 1918 року в результаті збройного повстання до влади у Львові прийшла Національна Рада, яка 13 листопада прийняла Тимчасовий Основний Закон про самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської імперії та утворення самостійної держави. Зовнішньополітична діяльність ЗУНР головним чином зводилася до двох ключових напрямів: відносини з Наддніпрянською Україною, тобто Українською Народною Республікою, та державами Антанти. Керуючись спільним прагненням до історичного об'єднання українських земель у соборній державі, 22 січня 1919 року представники обох урядів привселюдно проголосили Акт злуки УНР та ЗУНР.

За час своєї діяльності уряд ЗУНР налагодив широкі дипломатичні контакти, відкривши власні представництва в Австрії, Італії, Німеччині, Угорщині, Чехо-Словаччині, Югославії. Спеціальні місії були направлені до держав, де перебувала значна кількість української еміграції – Канади, США, Бразилії. У липні 1919 року уряд ЗУНР відрядив окрему делегацію на Паризькі мирні переговори, де представники ЗУНР активно співпрацювали з дипломатичною місією УНР.

Одночасно із державотворчими зусиллями, яких докладали уряди УНР та ЗУНР, Гетьманату та Директорії, вже починаючи з липня 1917 року відбувалося формування паралельних державних структур Радянської України. З початку її формування виконання «зовнішньополітичних функцій» було певною мірою покладене на Народне секретарство міжнародних справ, яке згодом було перетворене на Народне секретарство міжнародних справ [8]. У січні 1919 року було сформовано Раду народних комісарів УСРР, керівником якої став Християн Раковський, одночасно очоливши НКЗС радянської України.

За час своєї діяльності уряд УСРР розгорнув мережу власних дипломатичних представництв. Зокрема, представники УСРР перебували у Варшаві, Берліні, Празі. Щодо іноземних дипломатичних посланників при уряді радянської України, то серед них були представники Польщі, а також Австрії, Німеччини, Чехо-Словаччини, які опікувалися переважно торговельно-економічними та консульськими питаннями. У цей період діяльність Наркомату закордонних

справ УСРР була в основному спрямована на розвиток дипломатичних відносин з іншими державами, вдосконалення внутрішнього законодавства в межах компетенції наркомату, підтримку контактів із представництвами іноземних держав в УСРР.

Ситуація кардинально змінилася після утворення в грудні 1922 року Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Всі зовнішньополітичні, економічні, торговельні зв'язки України невдовзі перейшли у підпорядкування союзного центру, а УСРР була позбавлена права на власну зовнішньополітичну діяльність [8]. Ще 18 жовтня 1922 року ЦК КП(б)У прийняв Постанову «Про згортання апарату НКЗС УСРР», повноваження якого мали бути передані союзному наркомату [15]. Незважаючи на спроби протидіяти цьому рішенню, НКЗС УСРР було офіційно ліквідовано 20 вересня 1923 року. Таким чином, на початку 20-х років ХХ ст. Україна втратила не лише державність (спочатку фактичну, а потім і формальну), але й на довгі роки позбулася можливості формувати і втілювати власну зовнішню політику.

У зв'язку з необхідністю підвищення ролі Радянського Союзу в післявоєнному світі 1 лютого 1944 року сесія Верховної Ради СРСР прийняла Закон «Про надання Союзним Республікам повноважень у галузі зовнішніх відносин та про перетворення у зв'язку з цим Народного Комісаріату Закордонних Справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат». Цим актом після 20-річної перерви були формально поновлені права союзних республік у сфері зовнішньополітичної діяльності. 5 лютого 1944 року було прийнято постанови Політбюро ЦК КП(б) України і укази Президії Верховної Ради УРСР про утворення українського НКЗС.

Як зазначає більшість дослідників, це було зроблено для максимізації можливого впливу Радянського Союзу на роботу Організації Об'єднаних Націй (ООН). Саме тому міжнародна діяльність України в період 1944–1990 років була в основному зорієнтована на участь в ООН, що давало можливість, хоча й символічну та обмежену, інформувати світову громадськість про життя України, брати участь в обговоренні світових і регіональних проблем, здобувати досвід у сфері багатосторонньої дипломатії [16].

Як держава-засновниця ООН Україна (Українська РСР) брала участь у розробці Статуту цієї організації, формуванні її структури, орга-

нів та установ. У 1948–1949 і 1984–1985 роках Україна обиралася непостійним членом Ради Безпеки ООН. Лише у 2000–2001 та 2016–2017 роках наша держава діяла як незалежний учасник міжнародних відносин [17]. Серед проблем, які вирішувалися ООН за активної участі України, були проблеми роззброєння, зокрема заборони хімічної зброї, незастосування сили, демілітаризації космосу, ліквідації залишків колоніалізму, заборони найманства. На 45-й сесії ГА ООН (1990 рік) 126 країн прийняли резолюцію про міжнародне співробітництво з подолання наслідків Чорнобильської аварії. В 1945-1990 рр. участь УРСР у міжнародних організаціях, в першу чергу ООН, керувалася Москвою. Водночас працівники української зовнішньополітичної служби здобували необхідний фаховий досвід.

Новий історичний етап у розвитку української дипломатії розпочався 16 липня 1990 року, коли Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України [18]. У ній зазначалося, що Україна «як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні відносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій...». Україна «виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах».

Після прийняття історичного Акта про незалежність України [19] 24 серпня 1991 року перед Міністерством закордонних справ України постали цілком нові завдання, пов'язані з визнанням України міжнародним співтовариством, встановленням дипломатичних відносин, створенням ефективної мережі власних дипломатичних і консульських представництв, розбудовою повноцінних двосторонніх відносин із зарубіжними країнами, набуттям членства і утвердженням у провідних міжнародних організаціях.

Здобуття незалежності Україною синхронізувалося у часі з періодом закінчення «холодної війни» та започаткуванням так званого нового міжнародного порядку в умовах прискореної глобалізації світу, внаслідок чого країна опинилася в центрі масштабних геополітичних зрушень. Саме це поставило її перед викликом ефективної адаптації до об'єктивно існуючих умов новітньої системи міжнародних відносин,

визначило деякі особливості вироблення зовнішньополітичного курсу незалежної України.

Повноправною учасницею міжнародного життя Україна стала тільки зі набуттям суверенності – 17 вересня 1992 року. Країна приєдналася до Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів (1978 рік) [20], тобто взяла на себе відповідальність за виконання тих міжнародних домовленостей, які були закладені Українською РСР ще за часів Радянського Союзу. За перші роки незалежності Україну визнали понад 170 зарубіжних країн. Практично з усіма ними встановлені дипломатичні відносини та активно розвивається двостороннє співробітництво. Україна створила ефективну мережу власних дипломатичних і консульських представництв.

2 липня 1993 року Верховна Рада України схвалила Основні напрями зовнішньої політики України, де передбачила її суб'єктність у відносинах з іншими державами, а вже у 1996 році в новій Конституції закріпила повноваження по формуванню зовнішньополітичного курсу України за Президентом України. Згідно Конституції України [21] відповідальним за зовнішньополітичний курс країни є Президент України, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України [10], прав і свобод людини і громадянина. Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє країну в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори від імені народу України; приймає рішення про визнання іноземних держав.

Президент України як глава держави має досить широкі повноваження в галузі здійснення зовнішньої політики. Окрім вищезазначених повноважень, Президент України звертається з посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України і в інших державах і при міжнародних організаціях, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав, вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України тощо.

Безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями та дипломатичною службою держави уряд здійснює через Міністерство

закордонних справ, керівникові якого дає прямі доручення і контролює їх виконання. Міністр закордонних справ, згідно зі своїми повноваженнями і функціями, здійснює повсякденну оперативну діяльність у галузі зовнішніх відносин держави без будь-яких спеціальних на кожен випадок повноважень. Міністр закордонних справ може представляти свою державу і уряд на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН, Ради Безпеки ООН тощо.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» [22] «Міністерство закордонних справ України (МЗС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх відносин».

За роки незалежності українською владою було прийнято багато законодавчих і підзаконних актів, укладено чимало багатосторонніх і двосторонніх угод, держава стала членом багатьох міжнародних організацій. Набуття Україною повноправного членства в ЄС проголошується стратегічною метою, а отримання статусу – головним зовнішньополітичним пріоритетом держави. 2005-й рік залишив помітні віхи в процесі реалізації європейських та євроатлантичних інтеграційних устремлень України. Це, наприклад, надання Європейським Союзом Україні статусу країни з ринковою економікою [23].

Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на період до 2015 року повинно було стати створення реальних передумов розв'язання основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до Європейського Союзу (ЄС). На думку авторів дослідження «Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції», ця мета мала стати додатковим потужним стимулом і каталізатором відповідних соціально-економічних і політичних перетворень. Разом зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та формуванням взаємовигідних відносин із партнерами по СНД (Співдружність незалежних держав) вона мала стати чинником, який зміцнить економічний потенціал, виведе національну економіку на якісно новий рівень.

Після подій 2013–2014 років (відмова Президента Віктора Януковича від підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС, другий Майдан, події на сході України та анексія Криму тощо) Україна змінила принципи свого стратегічного розвитку та спрямувала погляди на ЄС, дистанціювавшись від СНД та Митного Союзу. У підписаній 2015 року Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [24] вказувалося, що метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Необхідно враховувати, що входження до регіональних інтеграційних об'єднань і міжнародних організацій для України можливе лише на паритетній основі, із забезпеченням пріоритету національних інтересів і національної безпеки, на базі відповідальності влади перед українськими громадянами і бізнес-спільнотою щодо забезпечення їхніх інтересів як на внутрішньому, так і на європейському просторі [25].

Україна де-юре не є державою-членом співдружності (у 1993 році вона не підписала Статут СНД), але має статус держави-засновниці та держави-учасниці СНД. Починаючи з квітня 2014 року, співробітництво України в рамках СНД було зведено до мінімуму, країна вийшла з низки багатосторонніх угод у рамках СНД та припинила членство у багатьох органах галузевого співробітництва.

Незабезпечення паритетності, зміна пріоритетів та інтересів призвели до того, що у 2018 році був підписаний Указ Президента України про остаточне припинення участі України в роботі статутних органів Співдружності Незалежних Держав та припинення дії для України окремих міжнародних договорів, укладених у її рамках [26]. Такий же підхід був підтриманий і в 2019 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [27].

Зовнішньополітичні пріоритети, оголошені президентом В. Зеленським на зустрічі з Президентом Європейської Комісії Ж.-К. Юнкером, залишаються без змін – ЄС та НАТО [28]. Ці переговори, під час яких було також обговорено широке коло питань взаємодії України та Європейського Союзу, засвідчили обопільну зацікавленість сторін у подальшій розбудові співпраці за всіма напрямками, що становлять взаємний

інтерес. Це також підтвердив і діючий Міністр закордонних справ В. Пристайко на зустрічі з Високим представником ЄС із закордонних справ і безпекової політики Ж. Боррелем [29].

Висновки і пропозиції. Досліджуючи хід історії розвитку зовнішньої політики української держави та становлення її зовнішньополітичних структур, можна спостерігати глобальні зрушення та позитивну тенденцію щодо розвитку зовнішньополітичних зв'язків, переорієнтації української держави на засади цінностей західної демократії та серйозної участі у світовій політиці.

За роки незалежності Україна набула значного досвіду формування зовнішньополітичного курсу. В той же час залишається проблемою формування дієвих механізмів забезпечення суб'єктності зовнішньополітичного курсу України, чому будуть присвячені подальші розвідки автора.

Список використаної літератури:

- Івченко О. Україна в системі міжнародних відносин: історична ретроспектива та сучасний стан. К. : «РІЦ УАННП», 1997. 688 с.
- Головченко В. Історія української дипломатії ХХ століття у постатях. К., 2001. 266 с.
- Корнєєнко Б.І. Спогади посла (перші кроки української дипломатії). К., 2005. 256 с.
- Зленко А.М. Дипломатія і політика України в процесі динамічних геополітичних змін. Харків, 2003. 559 с.
- Віднянський С. Незалежна Україна: 20 років між Європою та Євразією. Україна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини / Гол. ред. Л.М. Алексієвець. Вип. 6–7: 20-й річниця Незалежності України присвячується. Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2011. С. 24–38.
- Макар Ю. Зовнішня політика України: наміри і реалії. Україна-Європа-Світ. Вип. 1 : Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини / Гол. ред. Л.М. Алексієвець. Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. 2008. С. 189–198.
- Алексієвець М. Цивілізаційні аспекти еволюції української зовнішньої політики в період незалежності. Україна-Європа-Світ. Вип. 3 : Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини / Гол. ред. Л.М. Алексієвець. Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2009. С. 11–24.
- Історія та традиції зовнішньополітичної служби України. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/history>.
- Меріме П. Богдан Хмельницький. Боплан Гійом Левассер де. Опис України. Проспер Меріме. Богдан Хмельницький. Львів : Каменяр. 1990. С. 141–301.
- Меріме П. Українські козаки та їхні останні гетьмани. Боплан Гійом Левассер де. Опис України. Проспер Меріме. Богдан Хмельницький. Львів : Каменяр. 1990. С. 115–141.
- Універсал української центральної ради до українського народу, на Україні й поза Україною (I). URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>.
- Універсал української центральної ради (III). URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.
- Універсал Української Центральної Ради (IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18>.
- В.Ф. Солдатенко. Дорошенко Дмитро Іванович//Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / Редкол. : Л.В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
- Головченко В.І. Народний комісаріат закордонних справ УСРР // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К. : Наук. думка, 2010. Т. 7. 728 с.
- Кулінич М. Постійне представництво України при ООН // Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / Редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.
- Ukraine elected non-permanent member of UN Security Council. URL: <https://www.unian.info/politics/1153572-ukraine-elected-non-permanent-member-of-un-security-council.html>.
- Декларація про державний суверенітет України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
- Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
- Віденська конвенція про правонаступництво держав щодо договорів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_185.
- Конституція України : Головний Закон України від 28 вересня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>.
- Європейський Союз та його роль. URL: <http://ukrstat.org/uk/nato/program.htm>.
- Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
- Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції». URL:

http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?-type=3&id=200656&base=1.

26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018 року «Про припинення дії для України окремих міжнародних договорів, укладених у рамках Співдружності Незалежних Держав» : Указ Президента України від 19.05.2018 р. №139/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1392018-24202>.
27. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон

України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n2>.

28. Президент України Володимир Зеленський зустрівся з Президентом Європейської Комісії Жан-Клодом Юнкером. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-volodimir-zelenskij-zustrivsvya-z-preziden-55761>.
29. Вадим Пристайко зустрівся з Високим представником ЄС із закордонних справ і безпекової політики Жозепом Боррелем. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/76422-vadim-pristajko-zustrivsvya-z-visokim-predstavnikom-jes-iz-zakordonnih-sprav-i-bezpekovoji-politiki-zhozepom-borrelem>.

Durman O. L. Analysis of formation of foreign policy of Ukraine: a historical aspect

The article provides a historical analysis of the formation of the foreign policy of Ukraine. It has been established that the overall assessment of recent years for the implementation of foreign policy has increased. Among the positives that can be traced, one can note the intensification of the work of institutions that formulate and implement foreign policy in priority areas. However, the level of strategic vision of the development of foreign policy directions remains low. It is noted that Ukraine gained independence in 1991, radically changed the geopolitical map of the world.

However, the origins of Ukrainian foreign policy are much deeper, namely at the junction of the Byzantine and Roman traditions that underlie all modern European states. It is proved that the ancient Ukrainian state maintained active relations with Byzantium, the Holy See, the German Empire, Poland, Hungary, France, and the Scandinavian states. After the decline and collapse of the ancient Ukrainian state, the real progress of Ukrainian diplomacy became especially noticeable on the Cossack day.

The review that the Ukrainian state became a full-fledged participant in international life only with the acquisition of sovereignty and taking responsibility for the implementation of those international agreements that were laid down by the Ukrainian SSR even within the Soviet Union. It is revealed that the modern foreign policy vector of Ukraine is the European Union and NATO, the President of Ukraine is responsible for the country's foreign policy, and the government directly directs foreign policy activities and the diplomatic service of the state through the Ministry of Foreign Affairs. The creation and establishment of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine as a full-fledged state structure also has its own historical experience.

It is noted that by examining the history of the development of the foreign policy of the Ukrainian state, one can observe global shifts and a positive trend in the development of foreign policy relations, the reorientation of the Ukrainian state on the principles of Western democracy and serious participation in world politics, and over the years of independence of Ukraine has gained significant experience in the formation of the foreign policy.

Key words: foreign policy, President of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, sovereign Ukraine, European integration vector, NATO.

О. С. Ігнатенко

аспірантка

Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА РОЗВИТОК ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена розкриттю теоретичних основ і розвитку громадського контролю в системі публічного управління. Встановлено, що формування громадського контролю набуло в Україні загальнодержавного значення. Загалом поняття «контроль» є теоретичним підґрунтям для виокремлення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади; з'ясування сутності поняття «контроль» зумовлює необхідність зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

З'ясовано, що існує значна кількість визначень поняття «громадський контроль», що зумовлено впливом об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складну внутрішню конструкцію, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

Наведено основні підходи до розуміння сутності поняття «громадський контроль». Наведено основні форми реалізації конституційного права на участь в управлінні справами держави, зокрема право обирати і бути обраними до органів публічної влади; право брати участь у референдумі; право на рівний доступ до державної і муніципальної служби; право брати участь у відправленні правосуддя; право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади; право громадян на мирні зібрання; громадський контроль тощо.

Встановлено, що громадський контроль – це ефективний інструмент громадськості щодо виявлення, попередження та усунення порушень прав і свобод громадян, який є складником їх захисту та спрямований на забезпечення підвищення продуктивності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають відповідні послуги.

Наведено найбільш розповсюджені методи (способи) та форми громадського контролю. Встановлено, що громадський (соціальний) контроль обумовлює можливість перевірки ефективності прийнятих управлінських рішень на відповідність суспільним інтересам. Він супроводжує кожне рішення, починаючи від підготовки та прийняття до виконання прийнятого рішення, яке відбувається у межах відповідальності політичних та економічних керівників, державних та інших службовців.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, соціальний контроль, цивільний контроль, публічний контроль, методи (способи) громадського контролю, форми громадського контролю.

Постановка проблеми. У період заго-стрення економічної і соціально-політичної ситуації перед Україною постає питання щодо створення системи ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, оскільки саме він спрямовує суспільні відносини на активізацію необхідних механізмів досягнення суспільно значущої мети. Про актуальність концептуальних і науково-практичних розробок проблем громадського контролю

в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду свідчать численні дискусії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемами громадського контролю в системі публічного управління займалися такі науковці, як Є. Захаров, А.С. Крупник, Л.Р. Наливайко, А.С. Полещук, І.О. Сквірський та інші.

Мета статті – розкрити теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Формування громадського контролю набуло в Україні загальнодержавного значення. Проблеми, що виникли у цій сфері, потребують інтенсифікації наукових розробок, результати яких сприятимуть виробленню комплексу теоретичних знань, необхідних для підготовки науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення процесу громадського контролю за діяльністю органів державної влади.

Сучасні соціальні зміни в Україні зумовлені рухом до стандартів демократичної державності та розвитку громадянського суспільства. У контексті цього в сучасних умовах реформування політичної, соціально-економічної, ідеологічної систем суспільства проблематика громадського контролю за діяльністю органів державної влади набуває особливого значення та є органічно пов'язаною зі зміною і необхідністю трансформації уявлень про його сутність і значення.

Актуалізація вивчення теоретичних засад громадського контролю викликана тим, що це поняття вимагає особливої уваги та опрацювання, оскільки в сучасній доктрині є недостатньо дослідженим та обґрунтованим. Комплексний підхід до опрацювання та чіткість розуміння сутності громадського контролю дозволять уникнути проблем при практичній реалізації низки конституційних прав і свобод людини і громадянина. Будь-яке нове дослідницьке знання завжди базується на раніше отриманих підсумках наукового пізнання, тому для проблематики громадського контролю принциповим є визначення терміну «контроль», що на сучасному етапі широко застосовується у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, міжнародних актах. Неузгодженість теоретико-методологічного та науково-практичного бачення громадського контролю обумовлює необхідність у виробленні сучасного універсального його розуміння.

У рамках дослідження цінною є спроба надати таку інтерпретацію поняття «громадський контроль», яка б: 1) дозволила усунути термінологічну плутанину; 2) з'ясувала роль і місце інституту громадського контролю у системі інших громадсько- і державно-правових явищ; 3) органічно поєднувала теоретичні й прикладні характеристики громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на сучасному етапі розвитку України.

Контроль є категорією складною, багатоаспектною. Він не може розглядатися як надбання

однієї науки, зокрема філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції тощо. Це лише різні підходи до вивчення єдиного і складного предмету, не відокремлені один від одного, а органічно пов'язані й взаємодоповнюючі [3]. Акцентувати увагу потрібно на необхідності міждисциплінарного вивчення контролю в усіх його взаємозв'язках.

Контроль проводиться з метою встановлення відповідності здійснюваних заходів правовим нормам, і є одним з елементів державно-громадського управління. Контрольна діяльність обумовлена необхідністю регулювання відносин між людьми, дозволяє їх змінювати, балансувати на всіх рівнях державно-громадської системи управління. Резюмуючи вищезазначене, автор зауважує, що:

1) поняття «контроль» є теоретичним підґрунтям для виокремлення суттєвих ознак громадського контролю за діяльністю органів державної влади;

2) з'ясування сутності поняття «контроль» дає можливість зрозуміти внутрішню логіку історичного розвитку громадського контролю та визначити перспективи його подальшого формування, зокрема у взаємозв'язку і взаємодії з іншими видами соціального контролю.

Поняття «громадський контроль» у процесі розвитку суспільства та юридичної науки неодноразово переглядалося. Зі здобуттям Україною незалежності було здійснене переосмислення правових явищ у напрямі демократизації. Перші ж спроби виокремити поняття громадського контролю було здійснено ще у дослідженнях радянських учених, представників української радянської наукової школи.

Існує значна кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Причиною цього є вплив об'єктивних історичних обставин на досліджуване поняття, його складна внутрішня конструкція, а також схильність багатьох авторів розкривати зміст громадського контролю, відштовхуючись лише від одного з елементів його структури.

Громадський контроль виникає у процесі ретроспективного розвитку демократичного суспільства та історичної диференціації основних видів державного регулювання суспільних відносин. На думку Є. Захарова, громадський контроль є публічною перевіркою громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх кори-

гування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист і забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [1].

Розкриваючи теоретико-правові та праксеологічні аспекти громадського контролю у публічному управлінні С. Сквірський зауважив, що громадський контроль може розвиватися та функціонувати лише у межах громадянського суспільства, яке варто розглядати в якості необхідної передумови його існування. У цьому випадку йдеться про те, що громадський контроль, будучи сформованим у межах громадянського суспільства, набуває ознак засобу, за допомогою якого громадянське суспільство виконує покладені на нього завдання [5]. Безперечно актуальною є пропозиція автора щодо внесення змін до нормативних актів, які стосуються питань організації та здійснення громадського контролю, необхідності доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування» окремою главою, присвяченою організації та реалізації громадської експертизи на муніципальному рівні.

У сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави є комплексним правом, основними формами реалізації якого є:

- 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади;
- 2) право брати участь у референдумі;
- 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби;
- 4) право брати участь у відправленні правосуддя;
- 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади;
- 6) право громадян на мирні зібрання;
- 7) громадський контроль тощо.

Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме розвитку легітимності діяльності органів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо.

На сучасному етапі поряд із поняттям громадського контролю широко використовуються такі категорії: «участь в управлінні державними справами», «соціальний контроль», «цивільний контроль», «публічний контроль» тощо. Громадський контроль є одним із пріоритетних елементів участі в управлінні державними справами. Громадський контроль передбачає реальну участь громадськості у підготовці та ухваленні владних рішень; є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Соціальний контроль є складником більш широкого явища – соціального управління. Соціальний контроль є складною системою та більш широким поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Цивільний контроль інституційно ґрунтується на здатності суб'єктів громадянського суспільства до вільного розвитку та вибору оптимального державного управління як об'єкту громадянської уваги і спостереження. Головна відмінність громадського та цивільного контролю полягає у суб'єктному складі, позаяк останній передбачає більш персоніфікований характер та об'єкт їх проведення.

Окремим напрямом цивільного контролю слід виокремити діяльність воєнізованих структур. За сутністю та змістом громадський і цивільний контроль ототожнюються і є системою заходів, здійснюваних з ініціативи громадян і спрямованих на поліпшення якості розроблених, прийнятих і реалізованих владних рішень, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

З метою впорядкування юридичної термінології варто з'ясувати співвідношення термінів «соціальний контроль» та «громадський контроль». Проблематика соціального контролю як в Україні, так і поза її межами є предметом міждисциплінарного вивчення. Автор зауважує, що дослідження відносно різних аспектів соціального контролю відбуваються переважно у філософії, філософії права, соціології тощо. У контексті співвідношення громадського та соціального контролю систематизація наведених наукових підходів дозволяє дійти висновку, що соціальний контроль є змістовно ширшим поняттям, ніж громадський контроль; вони співвідносяться як частина і ціле. Соціальний контроль є складником більш широкого

явища – соціального управління. Таким чином, соціальний контроль є складною системою, яка включає і громадський контроль.

Проведений комплексний аналіз дав змогу визначити, що громадський контроль є одним із фундаментальних державно-правових явищ. Поняття «громадський контроль» можна сформулювати як системну діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Громадський контроль є властивістю суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій та у ролі індикатора визначення ефективності цього впливу. Він спрямований на оптимізацію діяльності публічної влади.

На думку автора, громадський контроль – це ефективний інструмент громадськості щодо виявлення, попередження та усунення порушень прав і свобод громадян, який є складником їх захисту та спрямований на забезпечення підвищення продуктивності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають відповідні послуги.

Як зазначає О. Полещук, найбільш розповсюджені методи (способи) громадського контролю можна поділяти на первинні і наступні методи; публічні і непублічні методи; методи прямої і непрямої участі населення у реалізації громадського контролю; експертні і міжнародні методи. Громадська експертиза державних і муніципальних рішень є найбільш актуальним методом реалізації громадського контролю. Дослідником наголошував, що єдиного поняття громадської експертизи у законодавстві поки немає [4, с. 10–11]. З цього приводу науковцем були запропоновані авторські позиції та формулювання, що включають поняття громадської експертизи, її предмет і об'єкт, цілі й завдання проведення громадської експертизи, перелік учасників вказаного контрольного заходу, можливий порядок його проведення, методи оцінок результатів громадської експертизи тощо.

При цьому засобами здійснення або формами громадського контролю можуть бути [2] соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього

нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; публікації у пресі, випуски по радіо, ТВ; участь громадськості у роботі колегіальних органів влади; включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою; діяльність органів самоорганізації населення; діяльність громадських організацій; діяльність партійних організацій; діяльність об'єднань споживачів; перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним ужиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність зі встановленими нормами; пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних і колективних звернень громадян.

Висновки і пропозиції. Отже, генезис громадського контролю у науковій думці є основою для визначення напрямів розвитку науки та практики демократизації держави. У нинішніх трансформаційних умовах розбудови України як відкритої держави становлення розвинутого громадянського суспільства, підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є необхідною умовою становлення демократії, утвердження громадянського суспільства, гарантування соціальної стабільності. Громадський (соціальний) контроль обумовлює можливість перевірки ефективності прийнятих управлінських рішень на відповідність суспільним інтересам. Він супроводжує кожне рішення, починаючи від підготовки та прийняття до виконання прийнятого рішення, яке відбувається у межах відповідальності політичних та економічних керівників, державних та інших службовців. Безперервний контроль – це запорука прийняття ефективних рішень у загальній системі державного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>.
2. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Пре-

- зидентові України. 2007. Вип. 1. С. 3. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
3. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 600 с.
 4. Полещук А.С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституционное право; муниципальное право. М., 2012. 26 с.
 5. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія. Х. : Ника Нова, 2013. 427 с.
-

Ihnatenko O. S. Theoretical foundations and development of public control in public management

The article is devoted to the disclosure of theoretical foundations and the development of public control in the system of public administration. It is established that the formation of public control in recent years has become national in Ukraine. In general, the concept of "control" is a theoretical basis for identifying essential features of public control over the activity of public authorities; clarifying the essence of the concept of "control" determines the internal logic of the historical development of public control and determine the prospects for its further formation, in particular in the relationship and interaction with other types of social control.

It is revealed that today there are many definitions of the concept of "public control", which is caused by the influence of objective historical circumstances on the studied concept, its complex internal construction, as well as the tendency of many authors to reveal the content of public control, starting from only one of its elements structures. The basic approaches to understanding the essence of the concept of "public control" are given. The basic forms of realization of the constitutional right to participate in the management of the affairs of the state, in particular the right to elect and be elected to public authorities; the right to participate in the referendum; the right to equal access to public and municipal services; the right to participate in the administration of justice; the right to address personally and to send individual and collective appeals to public authorities; citizens' right to peaceful assembly; public control and more.

Public control has been found to be an effective tool for the public to detect, prevent and eliminate violations of citizens' rights and freedoms, is an integral part of their protection and aims at improving the productivity of public authorities, enterprises, institutions and organizations providing relevant services. The most common methods (methods) and forms of public control are given.

It is established that public (social) control makes it possible to check the effectiveness of management decisions taken in accordance with the public interest. It accompanies every decision, from preparation and adoption to implementation of a decision that takes place under the responsibility of political and economic leaders, civil servants and other officials.

Key words: *control, public control, social control, civil control, public control, methods (methods) of public control, forms of public control.*

Я. О. Колюхаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ МОЛОДІЖНИХ ЕЛІТ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена розкриттю механізму впливу молодіжних еліт на формування державної політики. Наведено основні риси розвитку громадянського суспільства в Україні. Розкрито функції еліти в політичній діяльності кожного суспільства. Досліджено сутність поняття «механізм впливу». Встановлено, що під механізмом впливу варто розуміти сукупність специфічних соціально-психологічних явищ, що виникають під час взаємодії молодіжних еліт та державних органів влади та здійснюють безпосередній вплив на рівень ефективності формування та реалізації державної політики.

Сформовано три підходи до співвідношення громадянського суспільства і держави. Виокремлено три основні рівні взаємодії влади з громадськістю. Наведено основоположні засади, на яких мають базуватися відносини державних органів і молодіжних еліт. Виокремлено три основні рівні взаємодії влади з громадськістю, які є доцільними для співпраці з молодіжними елітами: інформування, консультування та активна участь.

Встановлено, що молодіжна політика держави повинна стати вагомим інструментом у забезпеченні геополітичної конкурентоспроможності України та сталого майбутнього розвитку як місцевих громад, так і суспільства в цілому. Розкрито переваги держави та молодіжних еліт від взаємної співпраці, зокрема позитивний імідж; додатковий потенціал у вигляді різних ресурсів; оптимізація прийнятих рішень; поширення інформаційних повідомлень серед населення; підвищення лояльності суспільства до владних рішень; запобігання некерованій та деструктивній молодіжній активності; організація згуртованої та командної роботи.

Наведено механізм впливу молодіжних еліт на формування державної політики та його головну мету (формування державної молодіжної політики є створенням дієвого механізму щодо підвищення рівня ефективності формування та використання молодіжного потенціалу у контексті співпраці з представницькими органами місцевої влади та місцевого самоврядування, а також досягнення більш ефективних результатів у процесі реалізації державної політики).

Розглянуто вимоги, які висувуються в умовах сьогодення до вищої політико-управлінської молодіжної еліти. Виокремлено форми (інструменти) впливу молодіжних еліт та інших інституцій громадянського суспільства на формування державної політики.

Ключові слова: молодіжні еліти, громадянське суспільство, механізм впливу, рівні взаємодії влади з громадськістю, переваги, механізм впливу молодіжних еліт, форми (інструменти) впливу молодіжних еліт.

Постановка проблеми. В умовах перехідного етапу розвитку української держави формування молодіжної еліти та молодіжних інститутів виявляє низку специфічних особливостей. Для сучасної української еліти характерна неоднорідність, відсутність консолідації та напівзакритий характер. Соціальне підґрунтя діяльності еліти складають переважно представники спекулятивно-кримінальної буржуазії, а не середнього класу, як у розвинутих державах. Нині в Україні спостерігається дефіцит мислячої, патріотичної та національно свідомої еліти, яка в змозі подолати соціально-економічну кризу та консолідувати суспільство, запропонувавши національний проєкт розвитку.

мої еліти, яка в змозі подолати соціально-економічну кризу та консолідувати суспільство, запропонувавши національний проєкт розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням механізмів впливу молодіжних еліт на формування державної політики займалися такі науковці, як І. Абрам'юк, С. Кравченко, А. Михненко, І. Пантелейчук, О. Скакун та інші.

Мета статті – розкрити механізми впливу молодіжних еліт на формування державної політики.

Виклад основного матеріалу. У провідних державах світу утвердилося розуміння того, що

найкращі результати на шляху прогресивного суспільного розвитку можуть бути досягнуті при реалізації ідеології партнерства між владою і суспільством. Враховуючи це, державним управлінням на всіх рівнях важливо проникнутися цією ідеологією, знати методологічний інструментарій, за допомогою якого можна налагодити ефективний діалог між органами влади і громадянами, а також уміти використовувати цей методологічний інструментарій у своїй практичній діяльності [2].

Варто звернути увагу на те, що процес розвитку громадянського суспільства в Україні мав такі особливі риси [2]:

1) держава протягом майже всієї історії України домінувала над суспільством та його інститутами;

2) прослідковується прямий або опосередкований зв'язок і взаємовплив між усіма формами громадської самодіяльності, які з часів Київської Русі існували на території України;

3) важливою особливістю української політичної культури порівняно з російською є орієнтація на різні форми самоврядування та локальної самоорганізації населення;

4) тривала відсутність власної національної державності зробила практично неможливою традицію прямої, заснованої на праві, взаємодії представників української громадськості та органів державної влади.

Ці відмінності, а також визначені багатьма дослідниками особливості духовної культури українців, їх менталітету привели до посиленої самоідентифікації зі своїм локальним співтовариством, у межах якого була єдиною можливою суспільною ініціативою; до затвердження ставлення стосовно державної влади не в раціональній формі, а у формі морального розрізнення добра і зла, гострого неприйняття останнього.

Термін «механізм впливу» різні науковці розуміють по-різному. На думку автора, під механізмом впливу варто розуміти сукупність специфічних соціально-психологічних явищ, які виникають під час взаємодії молодіжних еліт і державних органів влади, здійснюють безпосередній вплив на рівень ефективності формування та реалізації державної політики.

Відомий правник О.Ф. Скакун зазначив, що на сучасному етапі сформувалися три підходи до співвідношення громадянського суспільства і держави [3]:

1) держава і громадянське суспільство – суміжні соціальні системи;

2) держава і громадянське суспільство – різні соціальні системи. Первинною (провідною) є держава, що контролює громадянське суспільство;

3) держава і громадянське суспільство – різні соціальні системи. Держава виконує службову (підпорядковану) роль щодо громадянського суспільства.

З огляду на це відносини державних органів і молодіжних еліт мають базуватися на розумінні та сприйнятті таких основоположних засад [2]:

– участь компетентних, організованих і відповідальних молодіжних інститутів у процесі формування державної політики підвищує застосовність законодавства та обґрунтованість управлінських рішень;

– стимулювання молодіжних інститутів до участі в урядових і квазіурядових механізмах діалогу, консультування та обмін інформацією є необхідними передумовами віднаходження найкращих способів задоволення потреб суспільства (така участь відмінна від ролі політичних партій і не замінює її; вона не повинна ні гарантувати, ні скасовувати урядові субсидії, контракти або пожертви окремим молодіжним інститутам чи їх групам);

– консультування не розглядається виконавчою владою як інструмент поглинання молодіжних інститутів завдяки сприйняттю ними урядових пріоритетів;

– консультування не розглядається молодіжними інститутами як спонукання до відмови від своїх цілей і принципів;

– виконавча влада працює з молодіжними інститутами для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

Один із найпростіших та найпоширеніших підходів був сформульований у 2001 році Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Згідно нього виділяють три основних рівні взаємодії влади з громадськістю, які є доцільними для співпраці з молодіжними елітами: інформування, консультування та активна участь [1].

1. Інформування – надання інформації громадськості або зацікавленим групам чи організаціям, на які потенційно впливає відповідна політика. Цей процес є цілком однобічним – владу, за великим рахунком, не цікавить, як сприймається надана інформація і які думки має громадськість з предмету інформування. Разом із тим, інформування має дуже важливе

значення, оскільки саме на ньому базуються наступні рівні взаємодії. Без належного інформування справжня громадська участь є неможливою. Але інформування – це ще не участь.

2. Консультування – консультації з громадськістю у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Цей процес є також одностороннім, оскільки влада самостійно визначає коло питань, із яких має намір консультуватися, а після отримання порад, пропозицій від громадськості вчиняє з ними на власний розсуд. Дуже часто через таку односторонність консультації використовуються формально не з метою отримання та врахування громадської думки, а для легітимізації владних рішень. Таким чином, консультування далеко не обов'язково стає участю, а лише у окремих випадках, коли влада насправді прислуховується до отриманих порад.

3. Залучення – участь громадян і їх об'єднань за власною ініціативою у формуванні публічної політики, а також у її реалізації, експертизі, моніторингу та оцінці. Цей тип взаємодії є двостороннім, а пропозиції, отримані владою у процесі залучення, мають бути розглянуті та/чи враховані за певною відомою процедурою. Саме це є запорукою зворотного зв'язку, а тому чим краще прописані згадані процедури, тим більшою є вірогідність реального врахування позиції громадськості, тим реальнішою є сама участь. Без зворотного зв'язку навіть залучення не перетворюється на реальну участь.

У будь-якій суспільній формації молодь є найбільш активною та мобільною соціальною групою. З огляду на це, молодіжна політика держави повинна стати вагомим інструментом у забезпеченні геополітичної конкурентоспроможності України та сталого майбутнього розвитку як місцевих громад, так і суспільства в цілому.

Таким чином, від взаємної співпраці держава отримує такі переваги: позитивний імідж як результат відкритої та новаторської діяльності; додатковий потенціал у вигляді інтелектуальних, фізичних, організаційних, матеріально-технічних і фінансових ресурсів; оптимізація прийнятих рішень на основі внесення актуальних та сучасних ідей з боку молодіжних еліт; поширення інформаційних повідомлень серед населення шляхом використання молодіжних каналів зв'язків із громадськістю; підвищена лояльність суспільства до владних рішень у зв'язку з тим, що молодь має вплив на спря-

мування соціально-економічного розвитку держави; запобігання некерованій та деструктивній молодіжній активності через спрямування енергійності та ентузіазму молоді у важливі для країни напрями; організація згуртованої та командної роботи шляхом надання певної відповідальності за майбутнє країни членам молодіжних еліт.

Молодіжні еліти можуть отримати такі вигоди: ліквідація корумпованості влади через підконтрольну та підзвітну спільну діяльність держави та молоді; ефективне вирішення проблем молодого покоління через спрямування доступних ресурсів у найбільш актуальні напрями; пошук спільних рішень через формування загального розуміння проблем молодого покоління та найбільш раціонального їх вирішення.

Можна сформулювати механізм впливу молодіжних еліт на формування державної політики (рис. 1).

Метою цього механізму формування державної молодіжної політики є створення дієвого механізму щодо підвищення рівня ефективності формування та використання молодіжного потенціалу у контексті співпраці з представницькими органами місцевої влади та місцевого самоврядування, а також досягнення більш ефективних результатів у ході реалізації державної політики.

До національної політико-управлінської еліти мають бути пред'явлені такі основні вимоги:

- висока професійна компетентність, грамотність в оцінках ефективності розроблених і прийнятих управлінських рішень, прогнозованих наслідків їх реалізації;
- здатність до формування працездатних груп виконавців для вирішення проблем у різних сферах державного управління, а також навички об'єднання учасників групи навколо суспільних цінностей і принципів;
- наявність навичок роботи з інформаційно-комунікаційними технологіями, обробки значної кількості джерел інформації, оцінки їх корисності та достовірності;
- наявність комунікативних навичок, володіння техніками результативного спілкування та здатність здійснювати управлінський вплив, використовуючи різноманітні засоби комунікації;
- здатність до підтримки атмосфери взаємодії та співробітництва між різними рівнями управлінської ієрархії та поза її межами в інтересах реалізації державних рішень.

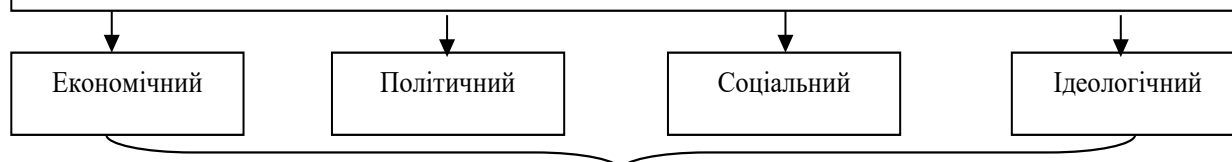
Механізм впливу молодіжних еліт на формування державної політики

Мета: формування державної молодіжної політики є створення дієвого механізму щодо підвищення рівня ефективності формування та використання молодіжного потенціалу у контексті співпраці з представницькими органами місцевої влади та місцевого самоврядування, а також досягнення більш ефективних результатів у ході реалізації державної політики

В політико-управлінській діяльності до молодіжної еліти висувуються наступні вимоги:

- високої професійної компетентності, грамотності в оцінках ефективності розроблених і прийнятих управлінських рішень, прогнозованих наслідків їх реалізації;
- здатність до формування працездатних груп виконавців для вирішення проблем у різних сферах державного управління, а також навички об'єднання учасників групи навколо суспільних цінностей та принципів;
- наявність навичок роботи з інформаційно-комунікаційними технологіями, обробки великої кількості джерел інформації, оцінки їх корисності та достовірності;
- наявність комунікативних навички, володіння техніками результативного спілкування та здатність здійснювати управлінський вплив, використовуючи різноманітні засоби комунікації;
- здатність до підтримки атмосфери взаємодії та співробітництва між різними рівнями управлінської ієрархії та поза її межами в інтересах реалізації державних рішень

Пріоритетні аспекти реалізації механізму впливу молодіжних еліт на формування державної політики:



Форми (інструменти) впливу молодіжних еліт та інших інституцій громадянського суспільства на формування державної політики:

- залучення молодіжних еліт до участі у виборах, референдумах, що впливає на формування державної політики і відповідних рішень;
- організація опосередкованого представництва інтересів молодіжних еліт з метою взаємодії з депутатами на всіх рівнях, виборними посадовцями, політичними партіями;
- організація діяльності молодіжних організацій, асоціацій, профспілок;
- формування та спрямування пропозицій, петицій, звернень, вимог до представників державних органів влади, які безпосередньо приймають участь у формування державної політики (глава держави, парламентські комітети, органи виконавчої влади, державні комітети);
- прийняття участі у підготовці експертиз, формуванні висновків та оцінки щодо складання конкретної документації, рішень, проектів тощо;
- молодіжні акції, мирні збори, молодіжні слухання;
- створення молодіжних рад при органах законодавчої та виконавчої влади;
- активне висвітлення молодіжної думки, сформованої шляхом соціологічних опитувань та моніторингів через засоби масової інформації;
- організація таких молодіжних активностей, як семінари, «круглі столи», консультації із залученням експертних груп та представників засобів масової інформації.

Рис. 1. Механізм впливу молодіжних еліт на формування державної політики

Джерело: власна розробка автора

Кожне суспільство має свою систему відносин, які включають різні аспекти життєдіяльності. Молодіжні еліти, як частина суспільства, за пріоритетні аспекти реалізації механізму впливу молодіжних еліт на формування державної політики мають обрати такі:

1. Економічний аспект, який охоплює формування відносин щодо форм власності, виробництва, розподілу, обміну тощо. Механізм впливу передбачає розвиток громадянського суспільства, створення ініціативних груп із представників молодіжних еліт для розбудови молодіжного підприємництва приватної чи колективної форми власності.

2. Соціальний аспект охоплює відносини, що складають між різними верствами та групами населення. Механізм впливу передбачає використання засобів масової інформації для формування та поширення думки представників молодіжних еліт із метою врегулювання конфліктів соціального характеру, розвитку форм молодіжного самоврядування, організації суспільних рухів.

3. Політичний аспект охоплює відносини між молодіжними елітами та політичною владою. Механізм впливу передбачає участь молоді в політичних об'єднаннях, створення молодіжних суспільно-політичних об'єднань, партій і рухів для захисту прав і свобод молодіжних еліт, а також забезпечення реалізації базових демократичних принципів.

4. Духовний аспект охоплює культурні та світоглядні відносини. При цьому механізм впливу передбачає забезпечення прав молодіжних еліт виражати свободу думки та совісті, реалізацію культурно-духовних потреб у самовираженні, розробку механізмів втілення проектів добувального розвитку молоді.

Виокремимо такі форми (інструменти) впливу молодіжних еліт та інші інституції громадянського суспільства на формування державної політики: залучення молодіжних еліт до участі у виборах, референдумах, що впливає на формування державної політики і прийняття відповідних рішень; організація опосередкованого представництва інтересів молодіжних еліт із метою взаємодії з депутатами на всіх рівнях, виборними посадовцями, політичними партіями; організація діяльності молодіжних організацій, асоціацій, профспілок; формування та спря-

мування пропозицій, петицій, звернень, вимог до представників державних органів влади, які безпосередньо беруть участь у формуванні державної політики; взяття участі у підготовці експертиз, формуванні висновків та оцінки щодо складання конкретної документації, рішень, проектів тощо; молодіжні акції, мирні збори, молодіжні слухання; створення молодіжних рад при органах законодавчої та виконавчої влади; активне висвітлення молодіжної думки, сформованої шляхом соціологічних опитувань і моніторингів через засоби масової інформації; організація таких молодіжних активностей як семінари, «круглі столи», консультації із залученням експертних груп і представників засобів масової інформації.

Висновки і пропозиції. Отже, ефективна діяльність державної молодіжної еліти потребує формування конкурентних умов розвитку різних соціальних елітних суб'єктів на державному рівні. Здебільшого цьому сприятиме введення на всіх владних рівнях пропорційної виборчої системи. Окрім того, потребує відновлення практика політично-управлінської соціальної адаптації посадових осіб на загальнодержавному рівні шляхом отримання ними вищої або додаткової післядипломної освіти у вищих навчальних закладах, що також підвищуватиме її політичну роль. Цьому сприятиме і кадрова політика довгострокових відряджень столичних державних службовців, і залучення представників молодіжних еліт до вищих ешелонів державного управління, що дасть змогу управлінському персоналу отримати більш цілісний та масштабний фаховий досвід, напрацювати політичні практики на найвищому рівні та розвинути загальнодержавні політико-економічні зв'язки.

Список використаної літератури:

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Матеріали до базового навчання кандидатів на участь у мережі Регіонет. Київ, 2014. 50 с.
2. Михненко А.М., Кравченко С.О., Пантелейчук І.В. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади». К. : НАДУ, 2013. 80 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009.

Konyukh Ya. O. Mechanisms of influence of youth elites on state policy-making

The article is devoted to revealing the mechanism of influence of youth elites on state policy making. The main features of civil society development in Ukraine are outlined. The functions of the elite in the political activity of each society are revealed. The essence of the concept of “mechanism of influence” is investigated. It is established that under the mechanism of influence should be understood a set of specific socio-psychological phenomena that arise during the interaction of youth elites and state authorities and have a direct impact on the level of effectiveness of the formation and implementation of state policy.

Three approaches to the relationship between civil society and the state have been formed. There are three main levels of interaction between the authorities and the public. The basic principles on which the relations of state bodies and youth elites should be based are given. There are three main levels of interaction between government and the public that are appropriate for cooperation with youth elites: information, consultation and active participation. It is established that the youth policy of the state should become a significant tool in ensuring geopolitical competitiveness of Ukraine and sustainable future development of both local communities and society as a whole.

The factors that influence the interaction between the state and the youth elite are given. The advantages of the state and youth elites from mutual cooperation are revealed, including positive image; additional potential in the form of various resources; optimization of decisions; dissemination of information messages to the public; increased loyalty of society to power decisions; prevention of unmanaged and destructive youth activity; organization of cohesive and team work.

The mechanism of influence of youth elites on state policy formulation and its main goal (formation of state youth policy is creation of effective mechanism for increasing the level of efficiency of formation and utilization of youth potential in the context of cooperation with representative bodies of local government and local self-government, as well as achieving more effective results in during the implementation of state policy). The requirements, which are made in the conditions of today to the higher political and managerial youth elite, are considered. Forms (tools) of influence of youth elites and other institutions of civil society on state policy making are distinguished.

Key words: *youth elites, civil society, mechanism of influence, levels of interaction of government with the public, advantages, purpose mechanism of influence of youth elites, forms (tools) of influence of youth elites.*

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-7>**А. М. Мальцева**здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей середовища функціонування механізмів прийняття рішення у публічній службі. З'ясовано, що цілі і завдання, які ставить перед собою державна політика, реалізують, послуговуючись механізмом державно-управлінського рішення. Щоб їх розробити та втілити, необхідні управлінський досвід, висока професійна компетентність, організаторські здібності та вольові якості працівників.

Встановлено, що існуючі механізми ухвалення державних управлінських рішень мають ряд позитивних моментів: вони характеризуються системністю, цілісністю, ієрархічністю (чіткою владною ієрархією), комунікативністю, стабільністю. Вкрай важливим є прийняття рішень відповідно до певного алгоритму, щоб створити змогу послідовного виконання певних завдань, що з'являються на всіх рівнях, із залученням при цьому потрібних фахівців, дослідників, громади.

Важливо, що ухвалення державно-управлінських рішень здійснюється згідно з Конституцією, чинним законодавством та їм не суперечить. Також механізми ухвалення такого виду рішень мають і недоліки: недостатньо достовірна, вчасна, необхідна інформація для ухвалення рішень, відсутня відповідальність за «неправильність» прийнятого рішення, відсутня прозорість механізмів по залученню інституцій, притаманних громадянському суспільству, до ухвалення рішень державно-управлінського плану, відсутні горизонтальні зв'язки.

Наведено фактори, що впливають на формування життєвих цінностей і становлення політики демократичного врядування. Виокремлено основні механізми утвердження елітарної культури демократичного врядування. Встановлено, що наукова галузь, яка займається державним управлінням, не достатньо загострює увагу на стадіях державно-управлінського рішення, під час яких формують цілі та взаємоузгоджують їх, збирають та обробляють інформацію, обирають один варіант серед низки альтернативних, визначають оптимальність ухваленого рішення.

Водночас державно-управлінське рішення ухвалюють, коли панує невизначеність, недостатньою й неточною є інформація стосовно управлінського рішення, умов його втілення та стану зовнішнього простору. Неодноразово складається ситуація, коли проблема ухваленим рішенням не розв'язується повністю, тому здійснюють підміну ухвалених рішень, створюючи видимість того, що функції та обов'язки виконуються.

Ключові слова: державні органи, механізми, публічна служба, рішення, управлінське рішення.

Постановка проблеми. Публічному управлінню відводиться роль чинника ефективної еволюції країни в рамках нинішніх суспільств. Його здійснюють з метою забезпечити життєдіяльність, ріст благополуччя громадян і створити умови, щоб уможливити їхню самореалізацію. Цілі і завдання, які ставить перед собою державна політика, реалізують, послуговуючись механізмом державно-управлінського рішення. Щоб їх розробити та втілити, необхідні управлінський досвід, висока професійна компетентність, організаторські здібності та вольові яко-

сті працівників. Коли громадянське суспільство утверджується та розвивається, особливо важливо підвищити якість та ефективність ухвалення державних управлінських рішень, що можуть бути складником стратегічної моделі, яка покликана модернізувати державне управління в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З'ясуванню стану функціонування механізмів прийняття управлінських рішень публічних службовців присвячували свої праці такі науковці, як М.І. Цюцюра, В.Д. Бакуменко,

І.Г. Оксьом, А.В. Чопенко та інші. Це питання є актуальним на сучасному етапі суспільного розвитку, що й зумовило вибір теми статті.

Мета статті – з'ясувати стан функціонування механізмів прийняття управлінських рішень публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. Проблема ухвалення управлінських рішень займає одне з центральних місць у соціології. Вважаючи органи влади інструментом управління, багато соціологів і фахівців з теорії управління, починаючи з М. Вебера, безпосередньо пов'язують їх діяльність із підготовкою і реалізацією управлінських рішень. Ефективність управління багато в чому зумовлена якістю таких рішень. Інтерес соціологів до цієї проблеми пояснюється тим, що в рішеннях фіксується вся сукупність правових відносин, які виникають у процесі трудової діяльності й управління державою. Вони повною мірою стосуються діяльності органу місцевого самоврядування, через них формуються цілі, інтереси, зв'язки і норми у процесах виконання покладених на орган місцевого самоврядування повноважень [6].

Для процесу реалізації управлінських рішень ураховують фактор вичерпності ресурсів, які є необхідними для виконання рішень. На жаль, у реальних умовах в процесах реалізації управлінських рішень можуть виникнути незаплановані нестачі необхідних ресурсів, які створюють перешкоди при реалізації рішень. Ті обставини, які виникають незалежно від бажання керівника в практичній діяльності, визначаються як надзвичайні, тобто ті, які не плануються під час виконання управлінських рішень.

Під час передачі прав на виконання рішення або його окремої частини значній кількості спеціалістів відбувається зниження контролю над управлінським процесом у момент планування та виконання управлінського рішення. Низька кваліфікація спеціалістів і керівників сприяє допущенню помилок і неточностей при прийнятті рішень, не дозволяє достатньо правильно аналізувати інформацію. Розходження між запланованими і фактично отриманими рішеннями проявляється у тому, що були проігноровані системи норм цінностей організації і колективу, саме тому все це призводить до підвищення рівня невизначеності при прийнятті управлінських рішень [3].

Проблема неефективності прийнятих рішень на державному рівні найчастіше розглядається у контексті методології питання про від-

носну самостійність держави від суспільства. З погляду на соціологічні концепції управління проблема ефективності управлінських рішень пов'язана насамперед з методами впливу суб'єктів влади на процеси, що відбуваються у суспільстві. Іншими словами, неефективність і недовіра багатьох управлінських рішень, що запроваджуються сьогодні в українському суспільстві, є продуктом неправильної державної політики, яка вносить дисбаланс у взаємини між державними органами, суспільством і особистістю. Як наслідок, відбувається відчуження особистості від управління справами суспільства і держави, що в певний спосіб ускладнює становлення громадянського суспільства [5].

Своєчасність управлінського рішення означає, що прийняте рішення має не відставати і не випереджати потреби і задачі соціально-економічної системи. Передчасно прийняте рішення не знаходить підготовленого ґрунту для його реалізації і розвитку, тому може дати імпульси для розвитку негативних тенденцій. Спізнілі рішення не менш шкідливі для суспільства. Вони не сприяють вирішенню вже «перезрілих» задач і ще більше посилюють і без того хворобливі процеси [7].

У процесах публічного адміністрування систематично виникає потреба у прийнятті рішень із проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо. Від таких рішень залежить культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у процесах світового розвитку. При прийнятті таких рішень необхідно орієнтуватися на світовий рівень розвитку, забезпечувати конкурентність результатів (політичних, економічних, технологічних), що отримані як їх наслідок. Саме це обумовило вибір Україною політичного шляху європейської інтеграції та економічного шляху інноваційно-інвестиційного розвитку [2].

Автор вважає, що проблему треба розглядати у контексті різних площин, використовуючи різні способи, а у разі потреби й переглядати. Якщо зосередити увагу на проблемі, то аналітичне дослідження має завершити чітко, але містке формулювання проблемного становища.

Для того, щоб вчасно владнати непередбачувані проблеми, потрібно здійснювати систематичне збирання інформації про стан системи і зовнішнього середовища, а також аналізувати вірогідність досягнення цілей. Завдяки цьому з'явиться можливість передбачення проблем,

які можуть виникнути в майбутньому, а це дозволить збільшити час, що надається для підготовки рішення. У результаті діяльність суб'єкта управління набуває справжнього планомірного характеру, що дозволяє зменшити кількість недостатньо розроблених та обґрунтованих рішень [4].

Проблемним моментом також є те, що на процес прийняття рішень досить істотно впливають особисті якості державного службовця, його знання та вміння, професіоналізм і життєвий досвід, характер, темперамент, симпатії й антипатії, уподобання, смаки, розуміння особистого престижу тощо, а також емоційний стан, самопочуття, настрої. Особа, яка приймає рішення, може бути переконливим, принциповим борцем, упевненим у важливості і суспільній корисності дорученої йому справи або мати риси кар'єриста, що виявляє активність заради особистого висування; мати якості новатора, що сміливо впроваджує все передове й ефективне консерватора, якому важко відмовитися від звичних методів, навіть якщо вони явно застаріли; мати силу волі, рішучість і наполегливість у досягненні поставлених цілей або бути людиною, не спроможною піти «проти течії»; діяти імпульсивно або з розрахунком, обдуманно; легко або важко входити в нову обстановку тощо [8].

Вищенаведені риси державного службовця впливають на оцінку вихідної для ухвалення рішення ситуації, особливо в умовах дефіциту часу. Неправильна оцінка може бути наслідком сильного збудження (гніву, страху тощо), коли особа не спроможна враховувати всі чинники та обставини. Як результат, рішення приймаються на основі не об'єктивного, а суб'єктивного уявлення про дійсність [8]. Можна виокремити такі найпоширеніші недоліки управлінських рішень, що викликані впливом суб'єктивних чинників: упередженість, підміна дійсного бажаним, перестрашування, половинчастість, егоцентризм [8].

Рішенням, ухваленим в індивідуальному порядку, властивий більш творчий підхід. У них відбувається реалізація безлічі інновацій і концептуальних моделей. Індивідуальним рішенням не потрібно багато часу, бо їх не треба узгоджувати. У разі групового ухвалення вони є значно обґрунтованішими і мають нижчий шанс на помилку. Враховуючи це, рішення стає упередженим через інертність мислення, коли оцінюють не існуючу на цю мить ситуацію, а ана-

логічну, що була колись. Дійсне підмінюється на бажане у результаті надмірного оптимізму, через те, що недооцінили наявні перешкоди, що керівник прагне зберегти власний авторитет, показати, що він спроможний до переборювання будь-якої перепони. Це вид самоомани, що спричинює негативні наслідки.

Особам, якими приймаються рішення, притаманно перестраховуватися, адже вони мають страх перед відповідальністю за можливість несприятливих наслідків. Рішення можуть бути половинчастими через протиріччя поставлених цілей і обмежених засобів по їхньому досягненню, що дає змогу тільки часткового (наполовину) вирішення проблеми. Не варто вважати ці рішення незначними недоліками. Завдяки ним створюється ілюзія того, що відбувається вирішення актуальних проблем, провокується поява невинуватого оптимізму і самозаспокоєності, відбувається розпилення фінансів. Вияв егоцентризму вбачається у тому, що загальні цілі організації підмінюються на цілі особисті або мету вузької групи.

Існуючі механізми ухвалення державних управлінських рішень мають ряд позитивних моментів: вони характеризуються системністю, цілісністю, ієрархічністю (чіткою владною ієрархією), комунікативністю, стабільністю. Вкрай важливим є прийняття рішень відповідно до певного алгоритму, щоб створити змогу послідовного виконання певних завдань, що з'являються на всіх рівнях, із залученням при цьому потрібних фахівців, дослідників, громади. Важливо, що ухвалення державно-управлінських рішень здійснюється згідно з Конституцією, чинним законодавством та їм не суперечить.

Механізми ухвалення державно-управлінського рішення мають і недоліки: недостатньо достовірні, вчасні, необхідна інформація для ухвалення рішень, відсутня відповідальність за «неправильність» прийнятого рішення, відсутня прозорість механізмів по залученню інституцій, притаманних громадянському суспільству, до ухвалення рішень державно-управлінського плану, відсутні горизонтальні зв'язки.

У громадян немає змоги впливу на політичний владний апарат і державне управління, щоб здійснювати перетворення в інституціях, коли формуються та реалізуються механізми державної влади та управління. Вони не мають прав не тільки бути учасником в ухваленні рішення, а й контролювати їхнє здійснення. Демократизацією роботи, яку проводять традиційні організаційно-правові структури, при-

ймаючи державно-управлінські рішення, передбачається запровадити відповідні громадські форми, а саме користуватися обговоренням, голосуванням, незалежною експертизою, яким належить бути чітко спланованими, організованими, керованими.

Наукою державного управління не приділяється достатня увага стадіям державно-управлінського рішення, під час яких формують цілі та взаємоузгоджують їх, збирають та обробляють інформацію, обирають один варіант серед низки альтернативних, визначають оптимальність ухваленого рішення. Повсякчас посиляються на застарілі дані, коли замість того, щоб проаналізувати та логічно викласти відомості, доручають визначити питання та внести пропозиції у подальшому.

Водночас державно-управлінське рішення ухвалюють, коли панує невизначеність, тобто, коли недостатньою й неточною є інформація стосовно управлінського рішення, умов його втілення та стану зовнішнього простору. Неодноразово складається ситуація, коли проблема ухваленим рішенням не розв'язується повністю, тому здійснюють підміну ухвалених рішень, створюючи видимість того, що функції та обов'язки виконуються.

Ситуація в Україні поки що не може стати основою справжньої модернізації країни. Причин для цього багато: 1) відсутність справжньої філософії реформ; 2) бездуховність окремих елітарних груп; 3) безвідповідальність за обіцянки, нечесність та аморальність на шляху до їх реалізації, оскільки виконання обіцяного може стати на заваді збагаченню окремих владних персон. Має місце також низка факторів, які впливають на формування життєвих цінностей і становлення політики демократичного врядування [1]: роз'єднаність національної еліти щодо соціально-економічних, партійно-ідеологічних, регіонально-мовних і культурних питань; слабкість і суперечливість у системі функціонування та управління в соціально-економічних і політичних інститутах, що проявляється в конфліктності між гілками влади та неефективній законодавчій і виконавчій діяльності депутатського корпусу; падіння моралі в суспільстві через корупційну діяльність чиновників судових органів та інших силових структур.

Елітарна культура в системі розвитку демократичного врядування передбачає управління суспільними потребами, досягнення консенсусу інтересів як єдино можливого шляху до

прогресу цивілізаційного розвитку українського суспільства. В елітарній культурі демократичного врядування можна виокремити основні механізми її утвердження [1]: підбір професійно підготовлених особистостей; дотримання правових засад; утвердження єдності навіть за плюралізму думок демократичного управлінського волевиявлення; чітке означення цілей, яких можливо досягнути сьогодні та на стратегічну перспективу; осмислення та віднайдення механізмів досягнення спільності інтересів тих, хто управляє, і тих, ким управляють, що створює умови єднання з метою спрямування демократичного врядування у відповідному прогресивному напрямі; врахування основних тенденцій і закономірностей суспільного розвитку на цьому етапі державотворення та у світовому контексті, зокрема ЄС та інших міжнародних організаціях.

Завдяки досвіду держав Євросоюзу автор дізналася, що неможливо утвердити елітарну культуру в межах системи прогресу демократичного врядування в нашій країні, не маючи сильну виконавчу владу, без елітарно підготовленого керівництва та менеджменту з багажем сучасних професійно-управлінських навичок, відповідальністю, сумлінністю, із розумінням правової культури, наявністю толерантності, громадянської позиції, високої моральності та навичок спілкування з колегами та населенням. Це перелік саме тих засад, на яких формується нова елітарна культура індивідуума-управлінця з психологією державника, завдяки якій елітарна культура може утверджуватися в демократичному врядуванні та бути свідченням новітніх тенденцій щодо демократичних трансформацій у соціумі України.

Автор доходить висновку, що попри численні недоліки сучасна методологія ухвалення державно-управлінського рішення говорить про те, що всі системи державного управління зараз якісно оновлюються. Упроваджують новітні інформаційні технології, модернізують державну управлінську систему, завдяки чому утверджується ефективний і якісний механізм, згідно з яким ухвалюють державно-управлінські рішення.

Висновки і пропозиції. Оцінка стану функціонування механізмів прийняття управлінських рішень публічних служб дала змогу з'ясувати, що існуючі механізми ухвалення державних управлінських рішень мають ряд позитивних моментів: вони характеризуються системністю,

цілісністю, ієрархічністю (чіткою владною ієрархією), комунікативністю, стабільністю. Також механізми ухвалення такого виду рішень мають і недоліки: недостатньо достовірна, вчасна, необхідна інформація для ухвалення рішень, відсутня відповідальність за «неправильність» прийнятого рішення, відсутня прозорість механізмів по залученню інституцій, притаманних громадянському суспільству, до ухвалення рішень державно-управлінського плану, відсутні горизонтальні зв'язки.

Наукова галузь, яка займається державним управлінням, не достатньо загострює увагу на стадіях державно-управлінського рішення, під час яких формують цілі та взаємоузгоджують їх, збирають та обробляють інформацію, обирають один варіант серед низки альтернативних, визначають оптимальність ухваленого рішення.

Список використаної літератури:

1. Афонін Е.А., Бережний Я.В., Валевський О.Л. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. К. : НАДУ, 2010. 300 с.
2. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. Вип. 1. С. 8–26.
3. Нарейко В. Розробка управлінського рішення. Економіка та держава. 2009. № 1. С. 60–63.
4. Оксьом І.Г. Управлінські рішення місцевих державних адміністрацій: організаційно-правовий аспект. Публічне право. 2013. № 4. С. 61–70.
5. Подвірна Н. Умови ефективності управлінських рішень. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2011. Випуск 23. С. 118–122.
6. Фатхутдинов Р.А. Управленческие решения : учеб. М. : ИНФРА-М, 2003. 452 с.
7. Цюцюра М.І. Розробка структури моделі спрямованого управління проектами. Проблеми підвищення ефективності інфраструктури : Зб. наук. праць. К. : НАУ, 2009. Вип. 26. С. 5–12.
8. Чопенко А.В. Вплив суб'єктивних чинників на прийняття управлінських рішень. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 3. С. 414–419.

Maltseva A. M. State of functioning og mechanisms of administration of management decisions of public officials

The article is devoted to exploring the peculiarities of the environment of decision making mechanisms in the public service. It has been found out that the goals and objectives set by the state policy are being realized by using the mechanism of the state-administrative decision. To develop and implement them, managerial experience, high professional competence, organizational skills and strong-willed employees are required. It is established that the existing mechanisms of government decision making have a number of positive aspects: they are characterized by systematic, integrity, hierarchy (clear power hierarchy), communicativeness, stability. It is extremely important to make decisions according to a certain algorithm, in order to enable sequential execution of certain tasks that appear at all levels, with the involvement of the necessary specialists, researchers, and the community.

It is also important that the decision-making of state-administrative decisions is carried out in accordance with the Constitution, the current legislation and does not contradict them. Also, the mechanisms for making this type of decision have disadvantages: insufficient reliable, timely, necessary information for decision-making, no responsibility for the "wrongness" of the adopted decisions, lack of transparency of mechanisms for involvement of institutions inherent in civil society in the decision-making of the state-administrative plan, no horizontal links.

The factors that influence the formation of vital values and the formation of the policy of democratic governance are presented. The main mechanisms for establishing an elitist culture of democratic governance are highlighted. It is established that the scientific branch, which is engaged in public administration, does not sufficiently sharpen the attention at the stages of the state-administrative decision, during which they formulate goals and coordinate them, collect and process information, choose one option among a number of alternative ones, determine the optimality of the decision.

At the same time, a government decision is made when uncertainty prevails, that is, when there is insufficient and inaccurate information regarding a management decision, the conditions for its implementation and the state of the external space. Repeatedly, situations where the problem is not fully resolved by a decision are made, they replace the decisions made, giving the appearance that the functions and responsibilities are being fulfilled.

Key words: public authorities, mechanisms, public service, decisions, administrative decision.

I. В. Шкурат

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри політології
Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету
імені Григорія Сковороди

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена розкриттю основних засад державного управління в умовах глобалізації. Наведено основні підходи до тлумачення поняття «глобалізація» у контексті наукової думки поч. XXI ст. Встановлено, що в наукових колах сформувались три основних підходи щодо розуміння глобалізації, які відображають критичний характер цього явища, а саме апологетичний підхід – глобалістський (глобалізація розглядається як невідворотний процес); поміркований підхід – трансформаціоналістський (глобалізація розглядається як така, що не має аналогів у світовій історії, впливає на глибокі зміни в розвитку держав та суспільств, які пристосовуються до існування в межах взаємозв'язаного, але достатньо невизначеного світу); антиглобалізаційний – альтерглобалістський (глобалізація розглядається як світовий міф, що приховує справжню суть міжнародного господарства). Встановлено, що глобалізація є процесом глибокого та інтенсивного розвитку економіки, політики, соціальної сфери, що розгортається на міжнародному рівні під впливом різноманітних глобальних процесів (рух товарів та послуг на міжнародному рівні, фактори виробництва, розвиток інноваційних ресурсів, інтернаціональність виробничих галузей економіки, транснаціоналізація, інфраструктурний розвиток, стратегічний менеджмент) та інституцій (інституції лібералізації товарів, інституції регулювання економіки, політики та соціальної сфери), метою якого є ефективна трансформація та посилення впливу глобальних рушійних сил на збалансований розвиток окремих країн. Наведено фактори, які вплинули на зародження й успіх глобалізації і суспільного життя, зокрема: економічні (концентрація капіталу); політичні (прозорість кордонів); міжнародно-правові (тут йдеться про декілька великих міжнародних угод); маркетингові (обсяги виробництва, що зростають, все одно не відповідають попиту на національних ринках); соціально-психологічні (ослаблення ролі традицій, мобільність людей); лібералізація міжнародних відносин, дерегулювання ринку товарів і капіталу; говорячи про успіх регіону в питанні глобалізації, не можна залишити без уваги фактор глобалізації менеджменту і маркетингу. Встановлено, що глобалізація йде на мікроекономічному (орієнтація компаній, наприклад, на ринки збуту і постачання) та макроекономічному (зовнішньоекономічна політика держав (наприклад, лібералізація економіки) рівнях.

Ключові слова: державне управління, глобалізація, апологетичний підхід, поміркований підхід, антиглобалізаційний підхід, фактори зародження глобалізації.

Постановка проблеми. Глобалізацію слід розглядати як багатогранний та складний процес, що з різною інтенсивністю зачіпає усі галузі суспільного життя – економіку, культуру, політику та освіту, менеджмент. У наш час динаміка цього процесу відбувається поруч із ростом проблем екологічного характеру планетарного масштабу. Одна з основних передумов загострення екології – саме глобалізаційні процеси, що відбуваються у світовому господарстві. За гострої потреби якісно нового рівня соціально-економічного розвитку, що був би сталим та без-

печним для екології, актуальною стає проблема наслідків глобалізаційних процесів для можливості забезпечити екологічно збалансований економічний розвиток. Це зумовлює потребу на базі глобалізації розглядати концепцію сталого розвитку, основним положенням якої надаватиметься роль її виміру. Проте таке орієнтування вимагає різнопланового дослідження наслідків глобалізаційних процесів та зміни пріоритетності у таких галузях, як економічна, соціальна, політична, технологічна та інформаційна. Розуміння сутності трансформаційних процесів

державного управління в перехідних суспільствах в умовах глобалізації потребує подальшого вивчення як процес та явище державного управління і глобалізації. Будь-яке дослідження починається з вивчення понятійно-категоріального апарату. У цій статті ми робимо спробу окреслити певні напрацювання і напрями дослідження глобалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблемами розвитку державного управління в умовах глобалізації займалися такі науковці, як С.Ш. Айтов, В.В. Бакаєва, В.М. Бебик, У. Бек, О.Г. Білорус, В.І. Власов, І. Г. Владімірова, Е. Гідденс, М.Г. Делягін, О.В. Картунов, О. Лебединська, Ю. Мацейко, А.С. Панарін, Г.О. П'ятаченко, А. Степаненко, С.О. Шергін, М.Шимаї, Дж. Шолте та інші.

Мета статті – розкрити основні засади державного управління в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні процеси у світовій економіці – складна, багатовимірна і неоднозначна проблема, тому науковці ще не дійшли єдиного висновку щодо її трактування. Погоджуються вони лише в тому, що вважають глобалізацію новим кількісним виміром, що визначає міру інтенсивності взаємозв'язку певних держав та їх економічних систем, що зумовлено новою якістю цих взаємозв'язків, завдяки яким відбувається формування фактично нового, глобального рівня економічних глобалізаційних процесів. Але поява і створення нових напрямів розвитку, зумовлених глобалізацією, створює несприятливі умови, що загрожують ефективності державного управління.

Термін «глобалізація», зародившись як позначення специфічного феномена, протягом декількох десятиліть отримав нове смислове навантаження, що позначає більш широкий спектр явищ у різних сферах громадського життя. Досить системне обґрунтування періодизації формування глобалізації запропонував С. Айтов. Автор виділяє три періоди, а саме:

– 1-й період, пов'язаний з серединою 60–70-х рр. ХХ ст. На цьому етапі визначалися межі демографічного й економічного розвитку, оцінювання часового проміжку, на якому людство може зіткнутися з катастрофою у сфері світового господарства, екології. У цей період часу, за твердженням автора, на світовому рівні формувалося уявлення про сутність загальних глобальних проблем, серед яких виділяються: вичерпання природних ресурсів, продовольча, ядерна та екологічна безпеки тощо;

– 2-й період (з середини 70-х до середини 90-х рр. ХХ ст.). В цей час, як вказує автор, зароджувалися ідеї неолібералізму, які затверджували розвиток вільного глобального ринку й обмеження національного впливу, та ідеї антиглобалізму, орієнтовані на заперечення ідей глобалізації. Слід зазначити, що в цей період ідеї антиглобалісти зустріли значне прийняття завдяки розвалу СРСР, і, відповідно, відбувся крах уявлень про переваги об'єднання різних територій, держав і народів у єдину політичну, економічну та соціальну систему;

– 3-й період (з середини 90-х до початку ХХІ ст.). Цей період пов'язаний з масштабним прийняттям глобалізаційних процесів. Багато в чому це пов'язано з розширенням Європейського Союзу, НАТО, СОТ, усвідомленням національними урядами та суспільством необхідності участі в глобальній економічній, політичній, соціальній світовій взаємодії» [1].

Як справедливо зазначає В. Бакаєва, «відсутність єдиної думки відносно періоду зародження процесів глобалізації, складність і багатогранність глобалізації зумовили сьогодні відсутність єдиного підходу до визначення та дослідження поняття «глобалізація» і категорій, пов'язаних з її впливом на різні напрями економічного життя» [2]. Для аналізу основних тенденцій у становленні та розвитку поняття «глобалізація», на наш погляд, насамперед варто розглянути підходи до його тлумачення у контексті наукової думки поч. ХХІ ст. (див. табл. 1).

Крім того, є багато інших визначень поняття глобалізація, сформованих у межах даного періоду [3, с. 140]:

– глобалізація передбачає те, що політична, соціальна й економічна діяльність стає всесвітньою за своїми наслідками (Д. Гелд);

– вона є постійним історичним процесом, що розвивається; виступає процесом гомогенізації та універсалізації світу (Б. Баді);

– втягування більшої частини людства в єдину систему фінансово-економічних, суспільно-політичних і культурних зв'язків на основі найсучасніших засобів інформатики і телекомунікацій (О. Вебер);

– процес універсалізації, становлення єдиних для всієї планети структур, зв'язків і відносин у різних сферах суспільного життя (О. Чумаков);

– цільова функція історичного процесу, що розглядається як розвиток соціальної системи, спрямований на досягнення її максимальної цілісності (Е. Азроянц);

Підходи до тлумачення поняття «глобалізація» у контексті наукової думки поч. ХХІ ст.

ПІБ автора	Сутнісна характеристика
М. Шимаї	Глобалізація – це сукупність таких процесів і явищ, як трансграничні потоки товарів, послуг, капіталу, технології, інформації і переміщення людей з країни в країну, перевага орієнтації на світовий ринок у торгівлі, інвестуванні й інших трансакціях, територіальна й інституціональна інтеграція ринків, а також виникнення глобальних проблем типу екологічної деградації або надмірного росту народонаселення, для вирішення яких необхідно всесвітнє співробітництво [14]
Я. Шолте	Глобалізація – інтернаціоналізація – це зростання міжнародних обмінів і взаємозалежності у відносинах між країнами; Глобалізація – лібералізація – це зняття державних обмежень та створення відкритої світової економіки без кордонів; Глобалізація – універсалізація – це процес поширення благ, досвіду, культур серед усього людства; Глобалізація – модернізація – це поширення по всьому світу структурних елементів модерну (капіталізму, раціоналізму, індустріалізму, демократії, бюрократії та ін.), що призводить до знищення існуючих культур і локальної самовизначеності; Глобалізація – детериторізація, призводить до «реконфігурації» географії таким чином, що суспільний простір втрачає територіальні характеристики, тобто скорочуються відстані, стираються кордони, а сам простір перетворюється в єдине ціле [15]
У. Бек	Глобалізація – це ідеологія панування світового ринку, ідеологія неолібералізму [4]
С. Панарин	Глобалізація – це процес ослаблення традиційних територіальних, соціокультурних і державно-політичних бар'єрів, становлення неупорядкованих зовнішніх впливів і нової системи міжнародної взаємодії й взаємозалежності [13]
О. Лебединська, А. Степаненко	Науковці вказують на кілька видимих джерел тих процесів, які в сукупності утворюють явище глобалізації. До них належать: 1) негативні екологічні та інші наслідки господарювання людини на планеті, які досягли в другій половині ХХ ст. масштабів небезпечних не лише близьким вичерпанням невідновних природних ресурсів, а й не прогнозованих за наслідками мутацій всієї біосфери Землі, включаючи людину; 2) розвиток комунікацій, інфраструктур і відносин, що ведуть до високого ступеня соціальної взаємопов'язаності і взаємозалежності світу; 3) вихід на міжнародну арену глобалітетів, під якими розуміють суб'єктів світової економіки і політики чиє поєднання інтересів, здібностей і можливостей вимагає від них і дає змогу діяти глобально в одній або кількох сферах життєдіяльності [12]
М. Делягін	Глобалізація – це процес формування і подальшого розвитку єдиного загальносвітового фінансово-економічного простору на базі нових, переважно комп'ютерних технологій [9]
Е. Гідденс	Глобалізація – це інтенсифікація всесвітніх відносин, що зв'язують віддалені один від одного місця таким чином, що локальні події формуються подіями, що відбуваються за багато миль звідси, і навпаки [8]
О. Білорус	Глобалізація – це процес прискорення та вдосконалення різноманітних міжнародних потоків товарів та інформації в загальному контексті соціального розвитку [6]

– процес перетворення регіональних соціально-економічних систем, які вже досягли високого ступеня взаємозалежності, інтегрувалися в єдину світову систему, що розвивається на основі відносно-уніфікованих закономірностей (В. Іноземцев);

– процес, який створює транснаціональні зв'язки і простори, а також водночас надає нового значення локальним культурам (І. Петров);

– етап розвитку соціальної реальності, який бере свій початок наприкінці ХХ ст. і характеризується виникненням нових структур загальносвітового масштабу, які визначають появу функціональних відносин між різними соціальними системами і окремими людьми (Л. Воробйова);

– становлення і гармонізація багатомірного і багаторівневого світу, який взаємопов'язаний в одних вимірах і гетерогенний в інших (С. Удовік);

– тривалий процес інтеграції національних держав з метою розв'язання глобальних проблем, завдяки якому досягнення, рішення і діяльність людей в одній частині земної кулі справляють значний вплив на окремих людей і їхні спільноти в усіх частинах світу (М. Дмитренко);

– поширення процесів, практик і структур у просторі, особливо в національному просторі, до глобальних масштабів (К. Ейк);

– тенденція економічного, соціального, політичного і культурного розвитку, яка виникає на перетині таких процесів, як «американізація», контрколонізація, екологізація, космізація та інформатизація (Л. Сморгунов).

Дослідження наукових праць показало, що в наукових колах сформувались три основних підходи щодо розуміння глобалізації, які відображають критичний характер цього явища. Це:

1. Апологетичний підхід – глобалістський.
2. Поміркований підхід – трансформаціоналістський.
3. Антиглобалізаційний – альтерглобалістський.

Отже, прибічниками апологетичного підходу (глобалістського) глобалізація розглядається як невідворотний процес. Необхідно зазначити, що серед українських науковців особливий внесок у вивчення цієї проблеми зробили О.Г. Білорус та В.І. Власов, якими було значно розширено теоретико-методологічну базу дослідження. Зокрема, О.Г. Білорус [5] визначає таке поняття, як закон глобалізації, який передбачає, що країни, котрі не забезпечили власних технологічних проривів глобального характеру, основаних на глобальних замовленнях та глобальному попиті, обов'язково втратять власну світову економічну конкурентоспроможність та незалежність і не будуть рівноправними учасниками світового ринку. О.Г. Білорус [5] наголошував на необхідності пошуку місця України в глобальному світовому економічному просторі та з огляду на це автором було сформульовано систему принципів національної ідеї, перелік, концепцію та систему національних інтересів, основні засади суспільства добробуту та справедливості держави, яка посяде вагоме місце в глобальному економічному просторі. Також автором була визначена ієрархія комплексу факторів, які забезпечують ефективність зовнішньоекономічної діяльності. В.І. Власовим [5] сформовано категорійний апарат в розрізі глобалістики та глобалізації, який є вагомим внеском в дослідження цього питання.

Прихильниками поміркованого підходу глобалізація розглядається як така, що не має аналогів у світовій історії, впливає на глибокі зміни в розвитку держав та суспільств, які пристосовуються до існування в межах взаємозв'язаного, але достатньо невизначеного світу. В умовах глобалізації на міжнародній арені можуть залишатись і головні «гравці» – національні держави і уряди.

Своєю чергою прибічники антиглобалізаційного підходу розглядають глобалізацію як світовий міф, що приховує справжню суть міжнародного господарства.

Прибічниками неоліберального підходу дотримуються думки про необхідність всесвітнього розвитку як світової економіки, так і світового вільного ринку. На думку дослідників, основною ідеєю є те, що людський, соціальний вимір є основою для розвитку глобалізаційних проце-

сів. Однак у зв'язку з поширенням глобалізаційних процесів на всі сфери суспільного життя все частіше теоретики глобалізації приходять до її розуміння як комплексного процесу, що охоплює різноманітні аспекти розвитку людини і суспільства. Так, І.Г. Владімірова стверджує, що глобалізація стала найважливішою характеристикою сучасної світової системи, що визначає хід її розвитку. Глобалізація в такому контексті є посиленням взаємозалежності і взаємного впливу різних сфер суспільного життя і діяльності: вона зачіпає економіку, політику, ідеологію, соціальну сферу, культуру, екологію, безпеку, спосіб життя, умови існування людства [7].

Проаналізувавши основні підходи різних науковців, вважаємо за необхідне запропонувати таке визначення: глобалізація є процесом глибокого та інтенсивного розвитку економіки, політики, соціальної сфери, що розгортається на міжнародному рівні під впливом різноманітних глобальних процесів (рух товарів та послуг на міжнародному рівні, фактори виробництва, розвиток інноваційних ресурсів, інтернаціональність виробничих галузей економіки, транснаціоналізація, інфраструктурний розвиток, стратегічний менеджмент) та інституцій (інституції лібералізації товарів, інституції регулювання економіки, політики та соціальної сфери), метою якого є ефективна трансформація та посилення впливу глобальних рушійних сил на збалансований розвиток окремих країн.

Феномен ідеологічної глобалізації передбачає загальнопланетарне поширення певних ідей, що знаходить відображення в сучасному пануванні ідей ліберального спрямування, які в більшості країн здобули перемогу над комуністичною, консервативною та іншими ідеологіями [10]. Такий прояв ідеологічної глобалізації є сукупністю елементів політичної глобалізації, яка, серед інших напрямів розвитку, забезпечує поширення в глобальному масштабі таких цінностей, як парламентаризм, плюралізм, норми міжнародного права, пріоритетність прав людини, виконання принципів поділу влади тощо. Усі зазначені політичні цінності належать до згаданої вище ліберальної ідеології, яка є основним об'єктом розповсюдження в процесі ідеологічної глобалізації, отже, ідеологічну глобалізацію слід розглядати як елемент глобалізації політичної.

Можна стверджувати, що зародження й успіх глобалізації і суспільного життя не було б можливим без наступних факторів:

1. Економічні (концентрація капіталу).
 2. Політичні (прозорість кордонів).
 3. Міжнародно-правові (тут мова йде про декілька великих міжнародних угод).
 4. Маркетингові (обсяги виробництва, що зросли, все одно не відповідають попиту на національних ринках).
 5. Соціально-психологічні (ослаблення ролі традицій, мобільність людей).
 6. Лібералізація міжнародних відносин, дерегулювання ринку товарів і капіталу.
 7. Говорячи про успіх регіону в питанні глобалізації, не можна залишити без уваги фактор глобалізації менеджменту і маркетингу.
- Зрозуміло, що сучасній глобалізації передував період розширеної інтернаціоналізації. Таким чином, можна говорити, що глобалізація йде на мікро- і макроекономічному рівні. Мікроекономічний рівень – це орієнтація компаній (наприклад, на ринки збуту і постачання), макроекономічний – зовнішньоекономічна політика держав (наприклад, лібералізація економіки).

Висновки і пропозиції. Отже, глобалізація неминуче спричиняє посилення ролі державного управління у питаннях внутрішньої політики і економіки, а також у питаннях взаємодії із зовнішнім світом, щоб не втратити власну національну ідентичність. Це дає можливість знизити уразливість, мінімізувати соціальні витрати, пов'язані з глобалізацією, легше домогтися домовленості з міжнародним капіталом у плані досягнення більш справедливого розподілу вигоди від торгівлі, іноземних інвестицій та інших угод. Для ефективного використання вигод глобалізації необхідно посилити роль і можливості наявних міжнародних організацій або створити нові, а Україні – активізувати свою участь у їх роботі.

Список використаної літератури:

1. Айтов С.Ш. Формирование экономических концепций о глобализации: к постановке

проблемы. *Вісник Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна*. 2004. Вип. 4. С. 243–246.

2. Бакаева В.В. Управление конкурентным преимуществом в розничной торговле. Петропавловск-Камчатский : Камчат ГТУ. 2013. 165 с.
3. Бебік В.М., Шергін С.О., Дегтерьова Л.О. Сучасна глобалістика: провідні концепції і модерна практика : монографія. Київ : Ун-т «Україна», 2006. 140 с.
4. Бек У. Политическая динамика в глобальном обществе риска. *Мировая экономика и международные отношения*. 2002. № 5. С. 10–19.
5. Білорус О.Г., Власов В.І., П'ятаченко Г.О. Глобальна конвергенція ринків та реекспортні геофінанси світового АПК. *Фінанси України*. 2016. № 8. С. 24–37.
6. Білорус О.Г., Мацейко Ю. Глобальні перспективи і сталий розвиток. Київ : МАУП, 2005. 492 с.
7. Владимірова І.Г. Глобалізація мирової економіки: проблеми і наслідки. *Менеджмент в Росії і за рубежом*. 2001. № 3. С. 97–111.
8. Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь. Москва : Весь мир, 2004. 120 с.
9. Делягин М.Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации : курс лекций. Москва : ИНФРА-М, 2003. С. 51
10. Картунов О.В. Вступ до етнополітології : науково-навчальний посібник. Київ : Либідь, 1999. 300 с.
11. Лебединська О., Степаненко А. Розвиток і розміщення продуктивних сил в умовах глобалізації та регіоналізації світогосподарських процесів. *Вісник УАДУ*. 2003. № 1. С. 162.
12. Панарин А.С. Искушение глобализмом. Москва : Эксмо-Пресс, 2002. 416 с.
13. Шимаи М. Глобализация как источник конкуренции, конфликтов и возможностей. URL: http://www.ptpu.ru/issues/1_99/9_1_99.htm.
14. Scholte J.A. Globalization. A critical introduction. London: Palgrave, 2000. p. 15–17.

Shkurat I. V. Main fundamentals of public governance in the globalization condition

The article is devoted to revealing the basic principles of public administration in the context of globalization. The basic approaches to the interpretation of the concept of "globalization" in the context of scientific thought are given. Twenty-first century. It is established that three main approaches to the understanding of globalization have been formed in the scientific circles, reflecting the critical nature of this phenomenon, namely the apologetic approach - the globalist (globalization is considered as an inevitable process); a moderate approach – transformationalist (globalization is seen as having no analogues in world history, influencing profound changes in the development of states and societies that adapt to existence within an interconnected, but rather uncertain world); anti-globalization – anti-globalization (globalization is regarded as a world myth that conceals the true essence of the international economy). It is established that globalization is a process of deep

and intensive development of economy, politics, social sphere that is unfolding at the international level under the influence of various global processes (movement of goods and services at the international level, factors of production, development of innovative resources, internationalization of industrial branches of economy, transnationalization, infrastructure development, strategic management) and institutions (institutions of goods liberalization, institutions of regulation of economy, politics and social sphere), m Meanwhile what is effective transformation and the growing influence of global driving forces to the balanced development of individual countries. The factors that influenced the emergence and success of globalization and social life, in particular economic factors (capital concentration); political (border transparency); international law (these are several major international agreements); marketing (production volumes that have grown do not meet demand in national markets); social and psychological (weakening the role of traditions, mobility of people); liberalization of international relations, deregulation of the market of goods and capital; in speaking of the region's success in globalization, the globalization factor of management and marketing cannot be overlooked. It has been established that globalization is at the microeconomic level (company orientation (eg, to markets for supply and supply)) and macrolevel levels (foreign economic policy of states (eg, economic liberalization)).

Key words: *government, globalization, apologetic approach, moderate approach, anti-globalization approach, factors of origin of globalization.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.746.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-9>

Альван Амро

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовані державні політики у сфері національної безпеки у Великобританії, Франції, Німеччині.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у Великобританії третій за величиною в світі оборонний бюджет, служби безпеки світового рівня і міцна позиція в НАТО. Це говорить про те, що у неї є хороша база для відповіді на найгостріші виклики безпеки. Великобританія має намір продовжувати співпрацювати з союзниками по НАТО, європейськими країнами-сусідами і структурами ЄС, що має внести вклад в забезпечення безпеки і стабільності на європейському континенті.

Обґрунтовано, що прийнятий у Франції документ «Біла книга» орієнтує на збереження розвитку збройних сил держави в бік інтервенційних завдань і можливостей, але при цьому передбачає значні скорочення чисельності збройних сил.

Одночасно політика безпеки Німеччини істотно переглянута: порівняно з колишньою стратегією 2006 року, Німеччина заявляє про готовність стати ключовим гравцем у забезпеченні не просто європейської, а глобальної безпеки у співпраці з європейськими та трансатлантичними партнерами. Ключова теза нової «Білої книги» – безпека Німеччини заснована на сильному і рішучому Північноатлантичному альянсі і єдиному Європейському союзу.

Таким чином, виходячи з тексту основних доктрин європейських держав в області національної безпеки загалом, випливає висновок про те, що в них визнається принцип монополярного світу. Німеччина, наприклад, виступає за консолідацію під німецьким лідерством Європейського союзу і подальшу його інтеграцію – формування спільної зовнішньої політики і політики безпеки, в тому числі єдиних європейських збройних сил.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що європейські країни спрямовані на військові загрози ззовні і готові приймати участь у зовнішніх збройних конфліктах. Разом з тим головним напрямом формування державної політики у сфері національної безпеки є забезпечення глобалізаційної безпеки як основи європейської безпекової політики.

Ключові слова: державна політика у сфері національної безпеки, національні загрози, Біла книга, концепції у сфері національної безпеки, національна стратегія у сфері національної безпеки.

Постановка проблеми. Сьогодні проблеми формування ефективної державної політики у сфері національної безпеки набувають актуальності. Це пов'язано із зовнішніми загрозами, такими як агресія Росії, інформаційні небезпеки, кібератаки, а також з внутрішніми небезпеками –

корупційними проявами, політичними впливами на державно-управлінські рішення, непрофесіоналізмом державних службовців та іншими.

Сучасні проблеми забезпечення національної безпеки сьогодні розглядаються в різних ракурсах: як захист від зовнішніх агресорів; як

інформаційні загрози та небезпеки; як система забезпечення професіоналізму кадрового потенціалу державного управління; як захист держави від міжнародного втручання тощо.

Крім того, в Україні виникла потреба у формуванні інноваційної державної політики у сфері національної безпеки, яка б передбачала сучасні глобалізаційні вимоги світового співтовариства.

Тому актуалізується питання систематизації закордонного досвіду з питання формування ефективної та результативної державної політики у сфері національної безпеки.

Оскільки Україна має прагнення стати членом Європейського Союзу, доцільно проаналізувати досвід європейських країн формування державної політики у сфері національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Закордонний досвід з проблем формування ефективної та результативної державної політики у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі О. Астахов, В. Богданович, В. Горбулін, М. Єрмошин, О. Загорка, М. Іжа, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцінський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим виникла об'єктивна потреба у систематизації наукових підходів досвіду закордонних країн щодо формування державної політики у сфері національної безпеки з метою запозичення такого досвіду у національну державну політику.

Метою статті є дослідження європейського досвіду формування та реалізації державного управління у сфері національної безпеки та систематизація наукових підходів щодо цього питання.

Виклад основного матеріалу. Для більшості розвинених європейських країн стратегія національної безпеки майже перестала відрізнятися від стратегії міжнародної безпеки, оскільки всі вони утворюють єдину систему колективної безпеки, в межах якої військова сила не грає ніякої активної ролі у відносинах між державами, які є елементами цієї системи [6].

У сучасному світі безпеку забезпечують Організація Об'єднаних Націй, яку можна назвати міжурядовою організацією глобального рівня, і міжурядові організації регіонального рівня, яких більшість і які досить успішно спів-

рацюють одна з одною, а також НАТО, ОБСЄ та ін.

Специфіка системи правових актів у сфері національної безпеки полягає в тому, що основні напрями регулюють не федеральні закони, а інші акти, зокрема, Концепція протидії тероризму, Транспортна стратегія, Військова доктрина, Доктрина інформаційної безпеки, Екологічна доктрина, Концепція зовнішньої політики й інші документи.

Глобалізації властиво передусім посилення економічної, інформаційної, науково-технічної та правової взаємозалежності. Становлення все більш ускладнюється, і укрупнення соціально-економічної системи веде до посилення наддержавного регулювання.

Тому включення в єдиний простір регіонів, держав, народів, з одного боку, розширює межі та можливості: глобалізація має те безсумнівна перевага, що в ході її розвитку долається замкнутість, вузькість і обмеженість інтересів, об'єднуються зусилля в досягненні цілей. З іншого боку, зниження ролі національної держави, національної економіки, національної культури і національного чинника в цілому породжує безліч страхів з приводу втрати політико-економічної незалежності і національної самобутності [4; 8, с. 18].

Слід зазначити, що 23 листопада 2015 року уряд Великобританії оприлюднив «Стратегію національної безпеки і Стратегічний огляд в області оборони і безпеки» (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – SDSR-2015) [2; 7]. У цьому документі, зокрема, визначаються основні напрями розвитку британських збройних сил і силових структур на період до 2025 року.

Треба сказати, що до 2015 року в Великобританії діяла Стратегія національної безпеки 2008 року – масштабний програмний документ, що охоплює весь спектр загроз безпеки в сучасному світі, включаючи зміну клімату, бідність, стихійні лиха, тероризм, кібератаки, який вперше в історії був заснований не на старій концепції «цивільної оборони» часів холодної війни, а на новій схемі, що поєднувала готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю рядових громадян у забезпеченні безпеки на місцях.

У зв'язку зі зростаючою терористичною загрозою Стратегія 2015 року суттєво скоригувала (на протигагу Стратегії 2008 року) найбільш важливі пріоритети розвитку британських

збройних сил. Згідно з новою Стратегією це: введення в дію авіаносців типу Queen Elizabeth; сумарне придбання 138 винищувачів п'ятого покоління; продовження терміну служби винищувачів Eurofighter Typhoon Королівських ВПС до 2040 року; придбання для Королівських ВПС дев'яти американських базових патрульних літаків Boeing P-8A Poseidon; формування в складі сухопутних військ до 2025 року двох ударних (Strike) бригад для швидкого розгортання; загальне збільшення чисельності сил для «швидкого розгортання» з 30 тисяч чоловік по SDSR-2010 до 50 тисяч чоловік та інші [4].

У Великобританії третій за величиною в світі оборонний бюджет, служби безпеки світового рівня і міцна позиція в НАТО. Це говорить про те, що у цієї країни є хороша база для відповіді на найгостріші виклики безпеки. Великобританія має намір продовжувати співпрацювати з союзниками по НАТО, європейськими країнами-сусідами і структурами ЄС, що має внести вклад у забезпечення безпеки і стабільності на європейському континенті.

Отже, ключовими напрямками оновленої Стратегії Великобританії в сфері національної безпеки є переозброєння і модернізація збройних сил з метою захисту від тероризму і зовнішніх загроз.

У Франції в галузі забезпечення національної безпеки діє документ, іменованій «Біла книга з оборони і національної безпеки» (далі – Книга), у якому викладаються основні положення стратегії національної безпеки і кардинальні зміни, які слід проводити в збройних силах. Зауважимо, що стосовно до оборони країни найменування «Біла книга» виникло в 1972 році, коли вперше в рамках стратегічної незалежності Франції генералом де Голлем була збалансована реальність можливої військової загрози і наявність коштів для її відображення.

Істотні зміни в Книгу були внесені президентом Ніколя Саркозі, який вирішив кардинально змінити національну політику в області безпеки і переглянути напрями подальшого військового будівництва. Офіційно Книга була представлена 17 червня 2008 року в присутності майже 3 000 високопоставлених офіційних осіб з військово-політичного керівництва республіки та запрошених гостей з різних країн світу [9].

У ній були сформульовані п'ять базових стратегічних функцій (напрямів діяльності), обов'язкові для виконання національними збройними силами і відповідними державними відомствами (ці напрями збережені і зараз):

1. Володіння необхідною інформацією і здатність попереджати події (knowledge and anticipation). Під цим мається на увазі здатність військового відомства і агентств безпеки збирати всю необхідну інформацію про потенційного супротивника, нові загрози і виклики, що, за розрахунками авторів документа, гарантує Франції збереження автономії в питанні прийняття рішення і володіння стратегічною ініціативою. Природно, що основна роль тут відводиться всім видам розвідки.

2. Попередження або дія на випередження (prevention). Головна мета – недопущення виникнення серйозних загроз або викликів національній безпеці Франції. Тут використовується весь спектр засобів: дипломатичні, економічні, військові, юридичні, культурні, а також їх комбінація, яку координує на національному або міжнародному рівні. Серед першочергових військових заходів вказана необхідність утримувати дві військові бази в Африці (по одній на узбережжі Атлантичного і Індійського океанів) і підсилити французьку військову присутність в регіоні Перської затоки (базовим пунктом обраний регіон Абу-Дабі в ОАЕ).

3. Стимування (deterrence), під яким фактично розуміється ядерне стимування, яке залишається одним з найважливіших і пріоритетних засобів забезпечення національної безпеки республіки. На думку її військово-політичного керівництва і авторів «Білої книги з оборони», ядерне стимування – це вірний гарант безпеки і незалежності Франції. Єдина його мета – недопущення агресії з боку будь-якої іноземної держави і нанесення шкоди національним інтересам країни, в якому б вигляді і з якого боку подібні загрози не надійшли б.

У «Білій книзі з оборони–2008» особливо підкреслюється, що, незважаючи на те, що Париж має намір покладатися на ядерну зброю до тих пір, поки вважає його дієвим для запобігання агресії, Франція виступає і буде далі виступати за ядерне роззброєння, проти поширення ядерної, хімічної та біологічної зброї та засобів її доставки.

4. Захист (protection), під яким розуміється як безпосереднє забезпечення військовими і поліцейськими методами безпеки населення і цілісності території самої Франції, так і «здатність суспільства в цілому відновлюватися після сильної кризи і продовжувати життєдіяльність в колишньому режимі». Важлива роль

тут відводиться створенню і експлуатації ефективних систем спостереження, зв'язку і комунікацій, що використовують засоби наземного, морського, авіаційного та космічного базування. Рішення цього завдання (функції) покладається одночасно на військове відомство, а також служби внутрішньої безпеки держави і систему цивільної оборони. Серед іншого, наприклад, передбачено створення до 2020 року системи попередження про ракетний напад – на базі загоризонтних РЛС і космічних систем, а також виділення 10 тис. військовослужбовців в резерв для допомоги цивільним службам в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або стихійних лих [3].

5. Втручання (intervention), яке визнається одним з основних методів використання французьких збройних сил для захисту інтересів національної безпеки. Причому попередження і втручання – завдання нероздільні, які необхідно вирішувати тільки разом. Військово-політичне керівництво Франції і автори «Білої книги з оборони» вважають, що республіці варто зосередити свою увагу на забезпеченні національних інтересів в таких важливих районах, як Атлантика і Середземномор'я, Перська затока й Аравійське море, а також Індійський океан. Саме тут в середньостроковій перспективі будуть зосереджені інтереси Франції та інших європейських держав, і саме звідси виходитимуть головні загрози їх національної безпеки [9].

З приходом до влади президента Ф. Олланда в аналізовану Книгу було внесено доповнення та зміни. Чинний нині документ, опублікований 29 квітня 2013 року, розрахований на шість років, зумовлений змінами, які відбулися за останні кілька років, а саме участю Франції в структурах НАТО, проведеними військовими операціями за межами Європи, а також світовою фінансовою кризою і політикою бюджетної економії [11].

У передмові оновленого документа в цілому повторюються вихідні положення минулого «Білої книги» і йдеться про їх продовження в майбутньому; відмінності здебільшого полягають у перетворенні «п'яти стратегічних функцій» на «три стовпи» оборони – захист, стримування і реагування.

Характерно, що в новому документі, на відміну від попереднього, в якості «найважливішого елемента» безпеки визнаються військові операції. Тим самим активне втручання

в іноземні конфлікти (дії Франції в Афганістані, Кот-д'Івуарі, Лівії і Малі) визнаються керівництвом країни виправданими під приводом захисту національних інтересів [11].

Одночасно у зв'язку зі світовою економічною кризою в Книзі відкрито позначаються значні скорочення збройних сил Франції в період до 2025 року порівняно з раніше запроєктованими. Так, чисельність сухопутних військ буде скорочена майже вдвічі – до 66 тисяч осіб, проти рівня 122 тисячі осіб у 2012 році («Біла книга–2008» передбачала скорочення до 78 тисяч осіб) [9].

Якщо говорити загалом, то прийнятий у Франції документ орієнтує на збереження розвитку збройних сил держави в бік інтервенційних завдань і можливостей, але при цьому передбачає значні скорочення чисельності збройних сил.

У Німеччині перша німецька «Біла книга» почала діяти в 1969 році; в 70-ті роки вона піддавалася редакції практично щорічно [1].

Помітною подією стало схвалення «Білої книги 2016» – базового документа німецької стратегії зовнішньої політики в сфері безпеки.

Необхідність прийняття нового документа пояснила на прес-конференції в Берліні міністр оборони ФРН Урсула фон дер Ляйен наступним чином: «За 10 років ситуація в сфері безпеки значно змінилася, але і Німеччина змінилася». До подібних змін міністр оборони ФРН віднесла, зокрема, так звану анексію Росією Криму, появу «Ісламської держави», гібридні загрози, ризики кіберпростору і роль Німеччини на світовій арені [10].

Одночасно політика безпеки Німеччини істотно переглянута: порівняно з колишньою стратегією 2006 року, Німеччина заявляє про готовність стати ключовим гравцем у забезпеченні не просто європейської, а глобальної безпеки у співпраці з європейськими та трансатлантичними партнерами. Ключова теза нової «Білої книги» – безпека Німеччини заснована на сильному і рішучому Північноатлантичному альянсі і єдиному Європейському союзу [10].

Таким чином, виходячи з тексту основних доктрин європейських держав в області національної безпеки загалом, впливає висновок про те, що в них визнається принцип монополярного світу. Німеччина, наприклад, виступає за консолідацію під німецьким лідерством Європейського союзу і подальшу його інтеграцію – формування спільної зовнішньої політики

і політики безпеки, в тому числі єдиних європейських збройних сил.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що європейські країни спрямовані на військові загрози ззовні і готові приймати участь у зовнішніх збройних конфліктах. Разом з тим головним напрямом формування державної політики у сфері національної безпеки є забезпечення глобалізаційної безпеки як основи європейської безпекової політики.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Україні потрібно розробили загальний рамковий стратегічний документ – «Білу книгу національної безпеки», де передбачити: глобальну безпеку, європейську безпеку, міжнародну безпеку, розвиток систем національної безпеки та прогнозування подальших етапів формування державної політики у сфері національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. «Белая книга–2016»: Германия признает многополярность мира и выбирает антироссийский полюс. URL: <https://easaily.com/ru/news/2016/07/20/belaya-kniga-2016-germaniya-priznaet-mnogopolyarnost-mira-i-vybiraet-antirossiyskiy-polyus>.
2. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія. Київ : НІПМБ, 2001. С. 22.
3. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці. Серія: Політологія*. 2018. Випуск 143. Том 155. С. 42–46.
4. Климова А.С. Обеспечение британской национальной безопасности от Д. Кэмерона к Т. Мэй: стратегии и реалии. *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2018. № 4. Volm. 20. URL: <http://journals.rudn.ru/political-science>.
5. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия). *МЭ И МО*. 1992. № 10. С. 67–75.
6. Лебедева Т.П. Геополитика. URL: <http://uchebnik-online.com>.
7. Новая стратегия национальной безопасности Великобритании. URL: <http://bmpd.livejournal.com/1593414.html>
8. Напсо М.Б. Правовые основы защиты этнонациональных интересов в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 230 с.
9. О чем говорит «Белая книга» Франции? URL: http://www.worldandwe.com/ru/page/o_chem_govorit_belaya_kniga_francii.html.
10. Синдеев Алексей Александрович. Общая политика безопасности и обороны ЕС: подход Германии. *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschaya-politika-bezopasnosti-i-oborony-es-podhod-germanii>.
11. Смирнова Ольга Анатольевна, Золина Дарья Михайловна. Основные положения «Белой книги» 2013 года и участие Французской Республики в конфликтах и кризисах. *Вестник ВолГУ. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения*. 2016. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-polozeniya-beloy-knigi-2013-goda-i-uchastie-frantsuzskoy-respubliki-v-konfliktah-i-krizisah>.

Alwan Amro. European experience of formation and implementation of public governance in the field of national security

The article analyzes national security policies in the United Kingdom, France, and Germany.

The analysis suggests that the UK has the world's third largest defense budget, world-class security services and a strong position in NATO. That said, it has a good base for answering the most urgent security challenges. The UK intends to continue to work with NATO allies, European neighbors and EU structures to contribute to security and stability on the European continent.

The author substantiates that the White Paper document adopted in France focuses on maintaining the development of the state's armed forces towards intervention tasks and opportunities, but at the same time provides for significant reductions in the number of armed forces.

At the same time, Germany's security policy has been substantially revised: in comparison to its former strategy of 2006, Germany has declared its readiness to become a key player in ensuring not only European but global security in cooperation with European and transatlantic partners. The key point of the new White Paper is Germany's security based on a strong and determined North Atlantic Alliance and a single European Union.

Thus, based on the text of the basic doctrines of European states in the field of national security as a whole, it follows that they recognize the principle of a monopoly world. Germany, for example, advocates consolidation under the German leadership of the European Union and its further

integration – the formation of a common foreign and security policy, including a unified European Armed Forces.

The analysis makes it possible to point out that European countries are focused on military threats from the outside and are ready to take part in external armed conflicts. At the same time, the main direction of state policy formation in the field of national security is the provision of globalization security, as the basis of a European policy without baking.

Key words: *national policy in the field of national security, national threats, White Paper, concepts in the field of national security, national strategy in the field of national security.*

К. Є. Балабуха

заступник директора

Інституту економіки Класичного приватного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ НА ОСНОВІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

У статті розглянуто концептуальні засади державного управління сферою культури на основі інформатизації. З'ясовано, що на сучасну епоху визначальний вплив здійснює фактор інформаційних технологій, який відобразився на розвитку культури і її проявів. Під впливом процесу інформатизації культура стала занурюватися в новий, багатовимірний кіберпростір. Наслідком цього став процес віртуалізації сучасної культури, що став багато в чому її найважливішою сучасною характеристикою та позначився на особливостях державного управління у сфері культури.

З'ясовано, що на сучасному етапі розвитку суспільства надзвичайно важливим є залучення відвідувачів музеїв за допомогою інформаційних технологій, соціальних мереж та мобільних додатків. Визначено, що світова та європейська практика використання інформатизації сфери культури допомагає вирішувати соціальні та просвітницькі проблеми на рівні громад та країни. Доведено, що соціокультурний простір сучасного світу характеризується складними і всепоглинаючими процесами поширення інформаційних потоків і активними комунікативними взаємодіями між індивідами. Наголошується, що швидкі темпи розвитку і вдосконалення технологій, а також апаратних пристроїв передачі інформації, зумовлюють формування нових ціннісних орієнтацій, норм і форм соціальної взаємодії в багатьох сферах життєдіяльності суспільства.

Доведено, що музеї стають центральним місцем для громади та невіддільною частиною глобальної музейної мережі. Вони забезпечують платформу для визначення потреб та перспектив місцевих громад на державному та міжнародному рівнях. Кожен музей, який займається розвитком іміджу, прагне бути фізично та практично наповненим яскравою та детальною інформацією про сьгоднішні виставки, експозиції та інсталяції. Зрештою, музейні сайти, поєднані із соціальними мережами, стануть цілісними платформами комунікації відвідувачів і стануть центральним місцем для громади та невіддільною частиною глобальної музейної мережі. Зазначено, що ефективно державне управління сферою культури дозволяє подолати міжкультурну різницю та презентувати культурні надбання і знання, які допоможуть розумітися на мистецтві різним верствам населення держави та збільшити прибутки місцевих громад, а також дозволить зберегти та полегшити доступ до сфери культури і для самих українців, і для світу загалом.

Ключові слова: цифрова культура, віртуалізація, інформаційні технології, державне регулювання, музей, країна, громада.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України інформатизація державного управління відбувається у всіх галузях суспільного життя. Не оминув цей процес і сферу культури. Також сьогодні цифрова культура є важливим аспектом сучасної світової культури, яка є невіддільною частиною всіх соціальних змін. Під впливом інформатизації докорінно змінюється розуміння самої культури, яка рухає складні цивілізаційні процеси та їх основні стадії.

Цифрові технології стають органічною частиною сучасного життя людини та мають

значний вплив на державне управління сферою культури. Оцифрування традиційної культури та поширення класичних цінностей у глобальному світі сьогодні відбувається на основі інформаційних технологій.

Незважаючи на те, що інтерес дослідників до сутності феномену інформатизації зародився ще в минулому сторіччі, широкої популярності це поняття набуло досить нещодавно. Це дозволяє говорити про недостатню вивченість цього поняття, а також суміжних з ним понять, таких як «віртуальна реальність», «віртуальність», «цифрова культура» та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичним та практичним питанням інформатизації, віртуалізації та інформаційних технологій присвячені наукові праці таких вітчизняних та зарубіжних авторів, як М.Б. Вітер, С.Л. Гнатюк, О.В. Грицунов, В.І. Дудук, О.М. Томашевський, Г.Г. Цегелик, А.В. Шевчук та інші.

Питання державного управління сферою культури розглядалися такими авторами, як В.П. Андрущенко, І.Д. Безгін, Ю.П. Богуцький, О.А. Гриценко, В.В. Карлова, І.Ф. Надольний, Б.О. Парахонський, М.В. Попович, Г.П. Чміль, С.А. Чукут та інші. Однак додаткового вивчення потребує питання інформатизації державного управління сфери культури.

Мета статті. Метою статті є формування концептуальних засад державного управління сферою культури на основі інформатизації та визначення їх особливостей.

Виклад основного матеріалу. Сучасну епоху прийнято називати інформаційною, що зумовлено формуванням глобальної медіасередовища, заснованої на новітніх цифрових технологіях, що доводить її вплив на всі сфери державного управління та соціально-культурної діяльності держави. Кожна епоха породжує нові лідируючі форми культури, які найбільш ефективно задовольняють інтереси і потреби людини, тобто виявляються найбільш дієвими як з точки зору виконання своїх соціальних функцій, так і з точки зору порозуміння і консолідації членів суспільства. Розвиток культури являє собою динамічний процес, в якому помітні прогресивні перетворення. Одні періоди історії культури безпосередньо були пов'язані з відтворенням минулих досягнень, інші – явно відрізнялися новаторством. І ті, й інші можна оцінити як постійне прагнення до досягнення ідеального.

Сучасна епоха, визначальний вплив на яку спричинив фактор інформаційних технологій, відобразилася на розвитку культури та її проявів, причому ряд цих змін настільки значний, що дозволяє говорити про істотну трансформацію її основ. Під впливом процесу інформатизації культура стала занурюватися в новий багатовимірний кіберпростір, світ віртуальних феноменів. Наслідком цього став процес віртуалізації сучасної культури, що став багато в чому її найважливішою сучасною характеристикою та позначився на особливостях державного управління у сфері культури.

Однією з найважливіших особливостей розвитку і функціонування сучасного суспільства

є процес його віртуалізації, який безпосередньо пов'язаний з впливом різних мас-медіа та мережі Інтернет на суспільну взаємодію. Соціокультурний простір сучасного світу характеризується складними і всепоглинаючими процесами поширення інформаційних потоків і активними комунікативними взаємодіями між індивідами. Швидкі темпи розвитку і вдосконалення технологій, а також апаратних пристроїв передачі інформації зумовлюють формування нових ціннісних орієнтацій, норм і форм соціальної взаємодії в багатьох сферах життєдіяльності суспільства, зокрема і в сфері культури.

Важливим завданням суспільства як складної соціальної системи є формування та закріплення певних відповідних, узгоджених типів соціальних відносин і взаємодій, які ґрунтуються на загально визначених правилах і нормах, обов'язкових для дотримання і виконання індивідами, соціальними групами, спільнотами і так далі. Для виконання зазначеного завдання в суспільстві виникають і функціонують соціальні інститути, які сприяють створенню надійної і стійкої системи взаємин і соціальних практик між індивідами, а також підтримки соціального порядку, необхідного для задоволення найбільш важливих потреб суспільства.

Слід зазначити, що в сучасних наукових дослідженнях питань державного управління сферою культури вчені не повною мірою враховують могутній вплив процесу інформатизації як важливого фактора глобального впливу на формування нових форм соціальної взаємодії.

Якісні зміни, зумовлені процесами глобалізації та інформатизації, що відбуваються сьогодні у всіх сферах життєдіяльності суспільства, можна розглядати на рівні функціонування соціальних інститутів (держави, політики, економіки, культури, ЗМІ тощо), що дасть можливість визначити особливості інституціоналізації нових форм суспільної взаємодії і показати значення явища інформатизації в цьому процесі.

Інформаційний вибух на межі ХХ–ХХІ ст. пов'язаний з новими інформаційно-комунікаційними технологіями, які своєю чергою привели до появи іншого типу реальності – віртуальної, простір якої став новим середовищем проживання людини. Розуміння «віртуальності» як інобуття і її осмислення робилося ще в античності. А в кінці 1990-х рр. поняття «віртуальна реальність», «кіберпростір», «віртуалізація культури» тощо стали настільки модними трендами, що

сьогодні без них важко уявити соціокультурну сферу – будь то теоретичні дослідження або практика реального побутування.

Факти реального посилення значення інформації стали визначальними в зміні способу мислення людини, її погляду на світ, трансформації внутрішньої культури, що своєю чергою неминуче тягне за собою модифікацію традиційного укладу і способу життя, особливостей державного управління та регулювання, характеру міжособистісного спілкування, а також появи принципово нової віртуальної реальності, яка безпосередньо впливає на культуру. Іншими словами, на тлі інформатизації відбувається масштабне конструювання віртуальної реальності. Нове породжене штучне середовище, активно впливаючи на всі сфери життєдіяльності суспільства, поступово віртуалізує всю культуру загалом, тобто розміщує її у власному просторі.

Галузь державного управління суспільними процесами також зазнає суттєвих змін в епоху поширення віртуальних технологій. Віртуальна реальність значно трансформує умови існування і розвитку влади та особливостей державного управління та регулювання сфери культури.

Сучасні дослідження феномена цифрової культури та його реалізації мають велике значення для розвитку держави, її освітньо-наукового та культурного потенціалу, особливо в частині отримання оперативної та доступної візуальної інформації.

Сьогодні мовні, вікові, культурні відмінності не стають на заваді комунікації сучасної молоді з різних країн та завдяки поширенню соціальних мереж дозволяють їм створювати певну форму громадянської солідарності та критичного розуміння культурних процесів у планетарному масштабі. Сучасний світ стає світом інтерактивних обмінів, взаємодій та трансформацій, а розвиток інформаційних технологій ставить нові завдання перед культурними та мистецькими інституціями [1; 2, с. 179].

Використання інформаційних технологій значною мірою трансформує і сприйняття населенням музеїв, витворів мистецтва та музейних колекцій. Застосування інформаційних технологій дозволяє музеям зберегти свої першочергові місії – збирання, збереження, комунікацію, дослідження, виставки, а також долучити нових відвідувачів.

Політика державного управління із залученням інформатизації дозволяє керівництву музеїв своєчасно реагувати на виклики сучасного суспільства та мінімізувати соціальні проблеми та конфлікти на місцевому і державному рівні на основі впровадження інноваційних технологій. Музеї як інституції суспільства сьогодні мають можливість і ресурс встановлювати діалог між культурами [3].

Тандем державного управління на засадах інформатизації і культурної музейної сфери має творчий характер та синергетичний ефект. В інтернет-мережі ступінь включеності й інформативності визначається самим користувачем, час відвідання та обсяги інформації – обмежуються лише ресурсами сайту. В Україні державне управління сферою культури та, зокрема, музеями активно запроваджує застосування інформаційних технологій з використанням кращих світових практик.

Директор Інституту культури Google & Art Project, Аміт Суд в інтерв'ю американському виданню The Art Newspaper висловився: «Ідея оцифрування музейних колекцій в широкому форматі з'явилася у компанії Google ще у 2011 році завдяки знаменитому принципу «20% часу». Кожен співробітник компанії Google має право проводити 20% робочого часу, обдумуючи нові проекти. Аміт Суд, будучи інженером-програмістом, поділився своєю ідеєю з тодішнім главою Тейтом Ніколасом Серотою та директором Музею сучасного мистецтва в США МоМА (Museum of Modern Art) Гленном Лоурі, і вони схвалили його ідею. Через деякий час компанія створила спеціальну камеру Google Art Camera, завдяки якій можна розглядати в широкому форматі мазки пензля чи будь-які інші деталі на полотні, а потім зайнялися розробкою створення сайту. Зараз інститут співпрацює з 1,5 тис. музеїв і культурних інституцій у 70 країнах. Google Arts & Culture тепер набагато більше, ніж просто цифрове сховище колекцій творів мистецтва, – проект сам став виробником культурного контенту з величезним охопленням аудиторії: це і соціальні мережі, і додаток (більше мільйона завантажень), і 50 млн користувачів сайту Arts & Culture, а головне – 500 млн щомісячних запитів, пов'язаних із мистецтвом, які обробляє пошуковик Google» [4].

Розвиток інформатизації державного управління на сучасному етапі сповіщає про появу нового суспільства, що є результатом поши-

рення інформаційних та комунікаційних мереж. Цифрова культура – це матриця цих процесів, яка через свою гнучкість, реактивність та мобільність набагато ефективніша, ніж моделі системного бачення та правильної організації економічних процесів.

Важливо зосередитись на культурних та соціокультурних аспектах цифрової культури. Аналіз, проведений департаментом гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, встановив, що явище цифрової культури є важливим, оскільки вказує на домінуючу форму соціалізації в сучасному суспільстві – інформаційну та віртуальну [5].

Таким чином, повна інтеграція до цифрової культури українського суспільства на різних її соціальних рівнях лише збільшить бізнес-активність, соціальний капітал та підвищить конкурентоспроможність національної освіти, науки та сфери культури загалом. Наявність цифрової соціальної культури є важливою ознакою її успіху в усіх сферах життя країни. Мета – не лише розвиток нових моделей соціального включення та соціальної мобільності в Україні загалом, а й підготовка громадян (з дитинства) до «цифрової» соціалізації та культурного представника XXI століття [6, с. 129].

Стосовно музеїв, то тенденції сучасного музейного життя у світі – це віртуальна доповнена реальність, тобто музей, що виходить за межі певної місцевості чи громади та працює з навколишнім простором та культурними ландшафтами. Таким чином, музей стає центром збору громад та надає можливість отримувати прибуток [7].

На сучасному етапі розвитку соціокультурної ситуації функціонування музейної діяльності в Україні та світі багато в чому визначається динамікою комунікаційного простору музею; виставок та експозицій, локальних комунікаційних мереж, що охоплюють сферу культури держави. Кожен музей, який займається розвитком іміджу, прагне бути фізично та практично наповненим яскравою та детальною інформацією про сьогоднішні виставки. Зрештою, музейні сайти, поєднані із соціальними мережами, стануть цілісними платформами комунікації, які можуть допомогти музеям спілкуватися, просувати власні експонати та представляти музей в інформаційному середовищі [8].

Музеї стають центральним місцем для громади та невіддільною частиною глобальної музейної мережі. Вони забезпечують платформу

для визначення потреб та перспектив місцевих громад на державному та міжнародному рівнях.

За словами координатора наукового спілкування та мультимедійного контенту Музею науки Девіда Далпіаса з Тренто (Італія), європейські музеї сьогодні презентують себе світовій спільноті: функціонують відповідно до потреб суспільства, адже громадськість шукає фасилітаторів, здатних подолати міжкультурну різницю та презентувати культурні надбання і знання, які допоможуть вам розумітися на мистецтві в контексті великої кількості інформації [8].

Висновки і пропозиції. В Україні музеї є посередниками, які за умови ефективного державного управління сферою культури на основі інформатизації дозволяють вирішувати соціальні та просвітницькі проблеми на рівні громад та країни. Важливо, щоб українські музеї на основі європейського та світового досвіду ставали великими культурними центрами, знаходили нові способи презентувати свої колекції, створювати традиції, які мають нову цінність для майбутніх поколінь, та ставали актуальними для сучасної аудиторії, що стає все більш різноманітною та інформатизованою в сучасному світі. Державне управління сферою культури на засадах інформатизації має глибокі наслідки для теорії та практики музеїв та дозволяє переосмислити цінність музеїв у сучасному світі.

Список використаної літератури:

1. Астаф'єв А. «Питання розвитку цифрової культури українського соціуму»: Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1631/>.
2. Кириченко О. Цифрова культура як результат розвитку культури інформаційного суспільства. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 124. С. 179–182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2017_124_46.
3. «Музеї як культурні хаби: майбутнє традиції»: Міжнародний день музеїв 2019. URL: <http://www.cedra.kiev.ua/2019/03/13/international-museum-day-2019/>.
4. Цифрові технології сприяють відвідуваності музеїв – директор Інституту культури Google. URL: <https://artslooker.com/cifrovi-tehnologii-spriyayut-vidviduvanosti-museyiv-director-google-art-institut/>.
5. Єфімова В. Міжнародний науково-практичний семінар «Оцифроване надбання: збереження, доступ, репрезентація». URL: <http://prostir.museum.ua/post/39143>.
6. Гаврілова Л., Топольник Я. Цифрова культура, цифрова грамотність, цифрова компетент-

ність як сучасні освітні феномени: *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2017. Т. 61. № 5. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/download/-1744/1243>.

7. Прокопенко М. Музей у комп'ютері: чому важлива «оцифровка» культурної спадщини та як це розвивається в Україні: День. 2018. 6 берез.

URL: <https://m.day.kyiv.ua/-uk/article/cuspilstvo/muzeu-u-kompyuteri>.

8. Яковець І. Комунікаційний простір сучасного музею як одна з основних категорій теорії музейної комунікації. *Вісник Харківської державної академії дизайну і мистецтва*. 2014. № 4–5. С. 129–133 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/had_2014_4-5_25.
-

Balabukha K. Ye. Conceptual approach of state governance in the culture space on the basis of informatization

The article deals with the conceptual foundations of state management of the sphere of culture on the basis of informatization. It is found that the information technology factor has a decisive influence on the modern era, which has reflected on the development of culture and its manifestations. Under the influence of the informatization process, culture began to immerse itself in a new multidimensional cyberspace. The consequence of this was the process of virtualization of modern culture, which became in many respects its most important modern characteristic and affected the peculiarities of public administration in the sphere of culture.

It has been found that it is extremely important at the present stage of society to attract museum visitors through information technology, social networks and mobile applications. It is determined that the world and European practice of using cultural informatization helps to solve social and educational problems at the community and country level. It is proved that the socio-cultural space of the modern world is characterized by complex and all-consuming processes of dissemination of information flows and active communicative interactions between individuals. It is emphasized that the rapid pace of development and improvement of technologies, as well as hardware devices of information transmission, cause the formation of new values, norms and forms of social interaction in many spheres of society.

It has been proven that museums are a central place for the community and an integral part of the global museum network. They provide a platform to identify the needs and perspectives of local communities at the national and international levels. Every museum dedicated to image development seeks to be physically and practically filled with vivid and detailed information about today's exhibitions, exhibitions and installations. Eventually, museum sites, coupled with social networks, will become holistic visitor communication platforms and will become a central community and integral part of the global museum network. It is stated that effective state management of the cultural sphere allows to overcome the intercultural difference and to present cultural heritage and knowledge, which will help to understand the arts in different sections of the population of the state and increase the income of local communities, and will allow to preserve and facilitate access to the cultural sphere for the Ukrainians themselves, and for the world at large.

Key words: digital culture, virtualization, information technology, state regulation, museum, country, community.

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-11>

В. В. Балінський

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ВПРОВАДЖЕННЯ

Децентралізація публічної влади – це складний та багатогранний процес, для реалізації якого необхідні комплексне конституційне, законодавче, політико-правове забезпечення, державна підтримка, а також контроль за її здійсненням з боку громадянського суспільства. Її метою є формування нової якості державної влади, нової системи місцевого самоврядування, нових інститутів влади, залучення громадян до управління територіями свого проживання та розвиток демократії і громадянського суспільства.

З визначеної вище мети децентралізації випливає, що основою для її впровадження має стати сильна та ефективна система місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування виступає у ролі основи, на яку ця реформа накладається, а його органи є тією рушійною силою, яка покликана втілювати її у життя.

Результатом взаємодії децентралізації та реформування місцевого самоврядування мають стати: передача владних повноважень органам місцевого самоврядування, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав, поступове розширення прав територіальних громад, передача більшого кола повноважень від центру регіонам та громадам, побудова громадянського суспільства в Україні, модернізація існуючих та поява й розвиток нових демократичних інституцій, що здатні ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

Сьогодні в цій системі лишається ще достатня кількість проблем, вирішення яких неможливе без докорінного реформування місцевого самоврядування, що повинно розпочатися насамперед з напрацювання і створення відповідної правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні, діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій адміністративно-територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення, запровадження механізму прямого народовладдя на місцевому та регіональному рівнях. Завершення адміністративно-територіального перерозподілу – це одне з ключових питань для України, адже без його ефективної реалізації подальше впровадження реформи стає просто неможливим. Саме тому наразі особливої актуальності для держави набуває розробка дієвого сценарію вирішення цього питання.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, реформа, влада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Децентралізація влади стала однією з найбільш знакових реформ для України, її впровадження довгий час було пріоритетним завданням уряду. Проте, як показала практика, реалізація поставлених у цій сфері завдань доволі швидко вибилась з графіку. Завершити реформу розраховували у 2020 році, але на цей час такий сценарій без суттєвих втрат у якісному аспекті її впровадження видається практично неможливим. Через глобальні зміни в політичному житті країни особ-

ливо актуальним постає питання перспективи подальшого впровадження реформи децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування присвячено праці ряду вітчизняних та закордонних вчених.

Серед вітчизняних вчених цією темою займалися О. Бондаренко, А. Калінкін, А. Коваленко, А. Некряч, С. Серьогіна, П. Чернописький, Ю. Шемшученко, А. Васильчиков, В. Лешков, О. Батанов, П. Біленчук, І. Грицьак, М. Драго-

манов, О. Євтушенко, Н. Камінська, В. Кампо, Ю. Панейко, Р. Плющ, Б. Руснак та інші.

Серед закордонних вчених це питання цікавило Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна.

Нормативну базу статті складають Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у першому читанні Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Закон України «Про засади державної регіональної політики».

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей сучасного стану реалізації реформи децентралізації влади в Україні та дослідження перспективи впровадження її наступного етапу.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація стала для нашої країни однією з найбільш очікуваних реформ, адже її втілення мало б призвести до підвищення рівня життя населення, через передачу значної частини владних повноважень та фінансів локальній владі та реальне включення більшості громадян у процеси прийняття політичних рішень.

Одним з основних пріоритетів цієї реформи є наближення влади до громадян та залученням їх до управління державними справами, через побудову такої національної моделі місцевого самоврядування, що характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління).

Ключовими для ефективного впровадження реформи виступають такі елементи: створення надійної фінансової основи, вдосконалення та приведення у відповідність до міжнародного стандарту нормативно-правової бази та завершення зміни адміністративно-територіального поділу. Саме за умови реалізації згаданих вище

параметрів децентралізація буде спроможна виконати поставлену перед нею мету – вдосконалення місцевого самоврядування і забезпечення передачі владних повноважень до місцевих органів самоврядування, наділення їх ресурсами, достатніми для того, щоб зробити території більш незалежними від центральної влади, надати їх жителям можливості самостійно вирішувати локальні проблеми, реально впливати на владу та посилити громадянське суспільство.

Для того, щоб проаналізувати сучасний стан впровадження реформи та її подальші перспективи, слід визначити, що саме ми маємо на увазі під терміном «децентралізація».

Децентралізація – процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Це один з провідних і найбільш глобальних векторів сьогоденної української політики. Поштовхом для запуску цього процесу став розпочатий в Україні процес вступу до Європейського Союзу та події на Сході України, урегулювання яких потребує дотримання Мінських угод. [11, с. 26]

Ю.С. Шемшученко вважає, що децентралізація публічної влади являє собою передачу управлінських функцій і завдань із вищих на нижчі поверхи влади, насамперед це стосується передачі владних повноважень органам місцевого самоврядування. Це втілює в реальність положення, закріплене в ст. 5 Конституції України, про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [12, с. 22].

У своєму же функціональному складнику децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті вдосконалення життєвого простору громадян через формування нової якості державної влади, створення нових владних інститутів та залучення громадян до управління територіями свого проживання. Це робить її майданчиком для розбудови громадянського суспільства через передачу платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [7, с. 4–5].

Для кращого розуміння сутності вищезазначеного слід навести визначення поняття «місцеве самоврядування». На цей час є доволі велика кількість підходів до розуміння феномену місцевого самоврядування. Одні дослідники схильні відмежовувати його від держави, розглядати як незалежну гілку влади, інші ж

ототожнюють місцеве самоврядування з державним апаратом, залишаючи йому мінімальний простір для самостійного існування.

Слід зосередити свою увагу на підході, який розглядає місцеве самоврядування як автономну, відділену від держави (державної влади) публічну владу громади на певній території, адже саме на становлення такої системи і спрямована децентралізація.

До цієї концепції були прихильні такі визначні теоретики політики, як О. Лаванд, А. де Токвіль, Б. Чичерін, Г. Аренс, Н. Гербер, Е. Мейєр, О. Гірке, О. Ресслер та інші. В. Лешков також підтримував цю теорію, наголошуючи на абсолютній розбіжності природи держави та місцевого самоврядування. На його думку, влада в державі – це необхідний атрибут, тоді як самоврядування – це явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів. У зв'язку з цим він наголошував на необхідності рівних виборів, у яких будуть задіяні всі верстви населення [14, с. 27–30].

Подібний підхід дає можливість самоврядуванню існувати та діяти автономно, зберігаючи свої основні свободи, що є надзвичайно важливим фактором для стабілізації загальної політичної ситуації в країні та підтримки процесів демократизації. Цю точку зору поділяв Р. Гнейст, він наголошував, що місцеве самоврядування може розглядатись як управління на місцях, за якого природні територіальні громади наділяються правом самостійно, у межах законів вирішувати місцеві справи, звільняються від втручання центральної державної адміністрації та чиновників на місцях. [9, с. 15]. Так, О. Васильчиков у роботі «Про самоврядування» визначає самоврядування як участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї Батьківщини, особливу форму самоорганізації жителів певної території» [13, с. 1].

Що стосується законодавства, то в Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

Конституцією України закріплюється принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування відповідно до ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування. Це означає, що Україна визнає повну самостійність органів місцевого самоврядування під час вирішення усіх питань місцевого значення [5].

Основними властивостями сьогоденної системи українського місцевого самоврядування є те, що українське законодавство налічує доволі широкий спектр дійсно демократичних принципів місцевого самоврядування з доволі добре прописаною базою їх гарантій. Україна поступово відходить від радянської системи «подвійної відповідальності» органів місцевого самоврядування, в якій вони є одночасно підзвітними територіальним громадам і органам виконавчої влади. Активізація процесів децентралізації, підвищення активності громадянського суспільства, зростання кількості місцевих ініціатив та згуртування громад, які спостерігаються в Україні протягом останніх років, створюють чудові умови для подальшого розвитку місцевого самоврядування і перетворення його на сильного політичного суб'єкта.

У цьому контексті, якщо місцеве самоврядування виступає як право жителів самостійно вирішувати питання місцевого значення, то децентралізація є механізмом спрощення процедури та підвищення ефективності реалізації цього права, являючи собою повний перерозподіл владних повноважень. Вона змінює механізм реалізації владних повноважень у системі державного управління, модернізує систему взаємодії керуючої підсистеми, тобто суб'єктів управління, та керованої підсистеми – об'єктів управління [6, с. 33]. Територіальні громади отримують цілий ряд владних повноважень, що зробить їх первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Таким чином, маючи можливість вирішення широкого кола питань місцевого значення, вони отримують можливість безпосередньо реалізовувати свої політичні й економічні інтереси.

Децентралізація покликана забезпечити гарантування безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Що дозволить підвищити соціально-економічну та політичну активність людини за місцем проживання і сформувати розвинене громадянське суспільство [10, с. 42–43]. Подібні зміни – це реальний шлях до розвитку демократії та народовладдя, яких можна досягти через розширення компетенції територіальних громад і забезпечення можливості їх самостійного врядування.

Проте для повномасштабної реалізації процесу децентралізації необхідне забезпечення комплексного конституційного, законодавчого, політико-правового забезпечення, а також під-

тримка та контроль за її здійсненням з боку громадянського суспільства [6, с. 34–35].

Законодавче забезпечення означає об'єднання громад, прийняття законів про місцеве самоврядування, а також цілої низки законодавчих актів, що регулюють питання надання цілого ряду суспільних послуг.

Станом на сьогодні вже внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, вступив у силу Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийнятий у першому читанні, діють Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», а також Закон України «Про засади державної регіональної політики» [11, с. 167].

Організаційне забезпечення полягає в наданні необхідних повноважень для різних рівнів управління виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це складний і багатетапний процес, що включає в себе закріплення нових функцій та перерозподіл фінансування для їх ефективного виконання, а також оновлення законодавчої бази, що на цей час викликає певні труднощі у зв'язку з швидкими змінами в політичній системі України.

Процес передачі повноважень базується на передбаченій зміні адміністративно-територіального устрою України. Територія України повинна бути поділена на громади. Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [1].

Громади повинні отримати повноваження, що відповідають їх компетенції за принципом субсидіарності: початкова і середня освіта, первинна медицина, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура тощо. Необхідно чітко розмежувати повноваження трьох рівнів місцевого самовря-

дування для недопущення конфліктів. Виконавча влада має бути передана від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад. Призначені центральною владою префекти своєю чергою перебирають на себе адміністративний контроль, замінивши обласні державні адміністрації [11, с. 140].

Адміністративно-територіальна реформа є одним з основних аспектів децентралізації, адже саме вона формує ту основу, на яку потім мають накладатись решта елементів реформи. Тому у сучасних умовах проблеми реформування адміністративно-територіального устрою набувають особливого значення. Це пов'язано з невідповідністю наявного адміністративно-територіального поділу соціально-політичним та економічним особливостям сучасної України. Також подібний устрій є перепорою на шляху побудови конституційно-децентралізованої держави [2, с. 90]. Без утворених ОТГ просто нікому буде приймати нові повноваження та фінансування.

У 2015–2017 роках мав розпочатись другий етап децентралізації. У цей період планувалося уніфікувати стандарти надання послуг, реорганізувати місцеву владу на новій територіальній основі, провести вибори та інше. Слід нагадати, що в результаті другого етапу реформи вже мали бути сформовані три рівня місцевого самоврядування: регіон, район і громада (декілька об'єднаних населених пунктів). Проте від самого початку реформа вийшла за часові рамки, визначені планом її втілення. Невдалою виявилась перша спроба внесення змін до Конституції: було знято з розгляду законопроект, запропонований Президентом, бо Верховна Рада не встигла розглянути його до осінніх виборів. Законопроект, який регулює об'єднання громад, пройшов перше читання влітку 2014 року, але прийнятий був тільки в лютому 2015-го. У лютому ще було прийнято закон «Про засади державної регіональної політики», який заклав нові принципи формування регіональної політики.

Очевидними змінами в стратегії впровадження децентралізації стало першочергове внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів новообраною Верховною Радою в кінці грудня 2014 року. Ці зміни створили стимул для об'єднання громад, зміцнивши фінансову базу місцевого самоврядування. Завдяки ним частина податків лишалася на місцях, а громади отримали можливість встановлювати міс-

цеві податки і регулювати їх ставки. Важливим кроком стало створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Новостворені громади отримали можливість отримувати бюджетні субвенції, минаючи місцеві державні адміністрації [11, с. 184].

Завершити процес добровільного об'єднання громад планували до чергових місцевих виборів 2015 року. Воно мало відбутись на основі перспективних планів, розроблених обласними адміністраціями, схвалених обласними радами та затверджених Кабінетом Міністрів. Проте через надмірну політизацію цей процес затягнувся. Не в останню чергу це відбулось через опір старих кадрів нововведенням. Також не було сформовано і запланований раніше інститут префектів. Але реформування місцевого самоврядування та об'єднання громад це не зупинило.

Перші в історії України вибори в 159 об'єднаних громадах відбулися 25 жовтня 2015 року, в день проведення чергових місцевих виборів. За перші вісім місяців 2016 року вибори пройшли ще в 25 громадах. Після проведення виборів в об'єднаних громадах в грудні 2016 року в Україні з'явилося 367 об'єднаних громад. Станом на 10 травня 2019 року в Україні створено вже майже 900 об'єднаних територіальних громад, лідером у впровадженні реформи продовжує залишатись Дніпропетровська область. На 10 листопада 2019 ми вже маємо 1 002 ОТГ, проте у 78 районах досі не створено жодної громади (Харківська область – 12, Одеська – 10, Київська – 9, Кіровоградська – 9, Вінницька – 6, Херсонська – 5, Донецька – 5, Закарпатська – 4, Львівська – 4). Поза процесом формування досі залишаються 6 389 місцевих рад [3].

Враховуючи те, що в 2020 році передбачалось 100% охоплення території України новоствореними ОТГ та проведення на їх базі місцевих виборів за оновленим законодавством, ми стикаємось з нагальною проблемою пришвидшеного завершення адміністративно-територіальної частини реформи децентралізації. Однак спочатку виокремлювали три основних сценарії, відповідно до яких воно може відбутись: інерційний сценарій, централізований сценарій та добровільний сценарій.

Інерційний сценарій. Після 2020 року території, що не ввійшли до жодної ОТГ, поступово будуть поєднуватись до вже утворених чи й надалі перебуватимуть у стані невизначеності, а відповідальність за знаходження в такому

«перехідному» стані буде покладено на саму громаду і мотивацією для приєднання стануть труднощі існування для території поза ОТГ. Як наслідок частина громад опиниться у скрутному становищі, відрізаних від фінансових та територіальних ресурсів. Головним ризиком розвитку цього сценарію буде сильний розрив у фінансовому забезпеченні ОТГ і подальший їх поділ на «багаті» та «бідні». Все це неминуче призведе до посилення внутрішньої міграції в країні і відтоку населення з менш заможних ОТГ до більш заможних [4].

Централізований сценарій передбачає централізоване об'єднання ОТГ у більші утворення. Він дозволяє швидко розв'язати проблему слабких ОТГ, приєднавши їх до більших центрів. Фактично можуть бути створені територіальні утворення, що будуть подібні наявним сьогодні районам, дещо менші або рівні за територією нинішнім адміністративно-територіальним одиницям. Можливі два варіанти сценарію: сильний вплив уряду – фактичне керівництво процесом об'єднання, та середній вплив уряду – можливість добровільного об'єднання з урахуванням інтересів громад у разі відповідності критеріям центру [4].

Добровільний сценарій – це сценарій, за якого подальше об'єднання ОТГ відбувається на добровільних засадах. Найвірогіднішим його розвитком є прийняття нормативно-правової бази щодо подальшого добровільного об'єднання ОТГ та проведення наступного етапу децентралізації. Уряд може створити ряд стимулів для активізації процесу об'єднання територіальних громад, але при цьому бере мінімальну участь у процесі, виконуючи лише контрольну функцію та передаючи повноваження безпосередньо до громад [4].

Це сценарії, які могли реалізуватись після офіційного завершення децентралізації – у 2020 році. Що стосується стимулів до об'єднання, що діють сьогодні, то одним з ключових моментів, який агітує території до об'єднання, є спільне використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку (1% від прогнозованого обсягу доходів державного бюджету України) [10, с. 218].

Проте, враховуючи те, що 8 листопада Президент України підписав Указ № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави», в якому, серед іншого, постановив Кабінету Міністрів України переглянути методичку формування спроможних тери-

торіальних громад з урахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг, а також забезпечення в установленому порядку розроблення згідно з такою методикою, схвалення і затвердження актуалізованих перспективних планів формування територій громад областей, ми можемо говорити про наближення до реалізації другого сценарію – централізованого об'єднання ОТГ.

Висновки. Все вищезгадане говорить про необхідність подальшого детального аналізу та розробки оновленої ефективної стратегії подальшого впровадження реформи децентралізації влади в Україні. Без завершення адміністративно-територіального складника реформа не зможе бути ефективно впровадженою. Проте надмірна централізація у вирішенні цього питання може привести до нівеляції всіх попередніх здобутків децентралізації, викликати спротив населення та ускладнити впровадження решти елементів реформи. Тому більший акцент сьогодні необхідно зробити на вивченні зарубіжного досвіду в цьому питанні, покращенні інформативного складника, активізації співпраці між ОТГ і органами центральної влади в напрямку подальшого добровільного об'єднання громад і створення бази стимулюючих факторів для цього процесу. Саме тому впровадження наступного етапу децентралізації має значні перспективи за умови вирішення зазначених у статті проблем.

Список використаної літератури:

1. Бондаренко О. Конституційна модернізація: поняття та співвідношення. Київ. *Наше право*. 2015. № 3. С. 32–36.
2. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре, 2015. 93 с.
3. Децентралізація. Державний сайт України. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/11798.html>.
4. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats_scho_ochku_otg_psluya_2020_roku.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування: від 03.04.2015. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Калінкін А. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики : дис. канд. юрид. наук. Київ. 2016. 198 с.
7. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.
8. Конституція України: від 21.02.2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>.
9. Некряч А. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу: Автореферат доктора педагогічних наук. Київ : 2003. URL: <http://dissert.com.ua/contents/p-2/17570.html>.
10. Серьогіна С. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре, 2015. 43 с.
11. Чорнопиский П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Харків, 2018. 235 с.
12. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Видавничий Дім Ін Юре, 2015. 25 с.
13. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. 3-е изд. Санкт-Петербург, 1872. 352 с.
14. Лешков В. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864. Москва : 1865. № 42 (6 ноября).

Balinskyi V. V. Reform of decentralization of power in Ukraine: current state and prospects for further implementation

Decentralization of public power is a complex and multifaceted process that requires comprehensive constitutional, legislative, political and legal support, state support, and control over its implementation by civil society. Its purpose is to form a new quality of state power, a new system of local self-government, new institutions of government, involve citizens in managing their territories of residence, and develop democracy and civil society.

From the purpose of decentralization defined above, it follows that a strong and efficient system of local self-government must be the basis for its implementation. Local self-government acts as the basis upon which this reform is imposed, and its organs are the driving force behind its implementation.

The result of the interaction of decentralization and reform of local self-government should be: transfer of power to local self-government, awareness of their municipal rights to the population, gradual extension of rights of territorial communities, transfer of more powers from the center to regions and communities, building civil society in Ukraine and the development of new democratic institutions that can effectively solve local problems and provide the public with a wide range of public services.

Today, this system still has a sufficient number of problems that cannot be solved without a thorough reform of local self-government, which should first of all begin with the development and creation of an appropriate legal basis, a base for updating the model of local self-government in Ukraine, the activities of local self-government and executive authorities. Completion of administrative-territorial redistribution is one of the key issues for Ukraine, because without its effective implementation, further implementation of the reform becomes simply impossible. That is why the development of an effective scenario for resolving this issue is particular relevance for the state.

Key words: *decentralization, administrative-territorial structure, reform, power, local self-government.*

А. Д. Барзиловичкандидат медичних наук, директор
МЦ «КіндерКлінік»

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «РИНОК МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ», «ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ»

У статті досліджується сутність понять «ринок медичних послуг» та «державне регулювання ринку медичних послуг». Наведено підходи до визначення поняття «ринок медичних послуг». Встановлено, що ринок медичних послуг є складною збалансованою системою, що складається з сукупності організацій та установ – учасників ринку, що надають, регулюють або споживають медичні послуги при ринковій кон'юктурі, діяльність яких спрямована на якісне та доступне надання необхідних послуг із поліпшення та збереження здоров'я людей. Визначено основні ознаки та особливості ринку медичних послуг. Наведено підходи до визначення поняття «державне регулювання медичних послуг». З'ясовано, що поняття «державне регулювання ринку медичних послуг» можна використовувати у вузькому та широкому значенні. Встановлено мету і завдання державного регулювання ринку медичних послуг. Задля вдалої реалізації державного регулювання у сфері медичних послуг варто сформулювати його мету та завдання. Так, головна мета державного регулювання у сфері медичних послуг полягає у покращенні здоров'я населення, профілактиці різних захворювань, покращенні якості життєдіяльності населення тощо. Завдання державного регулювання у цій сфері визначають вплив на роботу об'єктів медичної галузі незалежно від їх форми власності, реалізацію контролю за якістю наданих медичних послуг, законодавчу гарантію рівних умов функціонування закладів охорони здоров'я.

Основним напрямом державної політики у сфері охорони здоров'я є покращення якості та реальної доступності медичної допомоги для різних верств населення. Сучасне медичне обслуговування вимагає високих технологій та належного фінансування. Зважаючи на розвиток охорони здоров'я в умовах зростання доходів населення і обмеженість виділених ресурсів, стало необхідністю збільшення обсягів платних послуг, що виступить додатковим джерелом. Додаткове фінансування розширить можливості та задовольнить потреби людини.

Ключові слова: медична сфера, ринок медичних послуг, ознаки ринку медичних послуг, державна політика, регламентувати, контроль.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими актуальними завданнями. Однією з функцій держави та системи державного управління є забезпечення прав громадян на охорону здоров'я та отримання якісних медичних послуг. Особливе значення у реалізації цієї функції належить стимулюванню та забезпеченню розвитку медичної сфери, адже ринку медичних послуг притаманна чимала кількість особливостей, які перешкоджають самореалізації ринкових закономірностей. Саме тому необхідним є запровадження системного регулювання із застосуванням нормативів, інструкцій та ліцензій у цій сфері. Це своєю чергою зумовлює потребу у зовнішньому регулюванні, яке може виконувати лише держава.

Одним з пріоритетів роботи органів влади більшості розвинених країн світу та тих, що розвиваються, у тому числі й України, що проводять зміни в галузі охорони здоров'я, зокрема на ринку медичних послуг, є формування та провадження прозорої та якісної регуляторної політики.

Регуляторна політика є інструментом досягнення балансу інтересів між державою, підприємцями і споживачами, запорукою зменшення бюрократичного навантаження на малий бізнес, а також забезпечення формування конкурентоздатного бізнес-середовища в державі [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців, які досліджували

зазначену проблематику, можна виокремити таких авторів, Ю.В. Бережна [6], О.В. Бобришева [1], М.З. Вацик [15], В.К. Весельський [2], З.С. Гладун [3], В.Д. Долот [4], В.В. Дудка [4], О.А. Євтушенко [5], Ю.Б. Іванов [6], В.М. Карнацький [8], О.І. Краснова [9], А.І. Літвак [10], Л.А. Ляховченко [4], І.В. Миколаєць [10], Т.В. Плужнікова [9], О.Я. Сорока [12], А.А. Шомникова [13], Я.О. Янчак [14], Е.Ц. Ясинська [15] та інших. Серед іноземних науковців, що досліджували питання державного регулювання ринку медичних послуг та охорони здоров'я, такі: А. Ахтар [16], С. Волошин [21], К. Йен [20], Б. Йонтчева [17], В. Крістоф [17], М. Лабай [17], М. Лагард [18], Б. Морган [20], Н. Палмер [18], П. Силаніч [17], А. Хайнс [18], Л. М. Шварц [21] та інші. Проте у науковій практиці не окреслено ключові підходи до трактування сутності поняття «ринку медичних послуг» та «державного регулювання ринку медичних послуг».

Мета статті. Головною метою статті є розкриття та узагальнення наукових підходів визначень поняття «ринку медичних послуг» та «державного регулювання ринку медичних послуг», а також формування авторського трактування цих понять.

Виклад основного матеріалу. Ринку медичних послуг безпосередньо пов'язаний з якістю життя людини, тобто ступенем задоволення людських потреб, сприйнятливості індивідуума його позиції в житті в контексті культурних і оцінних систем, в яких він живе, та у взаємодії з його

метою, очікуваннями, стандартами і переконаннями. Якість життя визначає стан комфортності людини, як особистий, так і в межах соціуму. Якість життя повинна враховуватися під час визначення пріоритетів і вирішення задач розподілу фінансових та інших ресурсів в охороні здоров'я [5].

З метою дослідження принципів, функцій та особливостей регулювання ринку медичних послуг потрібно проаналізувати поняття «ринку медичних послуг». Визначення, надані українськими та іноземними вченими, представлені в таблиці 1.

Аналізуючи наведені у таблиці 1 визначення, можна стверджувати, що більшість науковців акцентують увагу на тому, що на ринку медичних послуг присутні чотири основні групи учасників – державні органи, що здійснюють регуляторну діяльність, медичні заклади (державної та приватної форми власності), споживачі та посередники (страхові організації). Узагальнюючи викладене в підходах до визначення поняття «ринку медичних» послуг в рамках дослідження, вважаємо, що це складна збалансована система, що формується з сукупності організацій та установ, що є учасниками ринку та надають, регулюють або споживають медичні послуги при кон'юктурі ринку, що склалася в певний момент часу, та діяльність яких спрямована на якісне та доступне надання необхідних послуг із поліпшення стану та збереження здоров'я людей.

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «ринку медичних послуг» українських та іноземних науковців*

№ п.п.	Визначення	Автор
1.	Сукупність всіх медичних послуг, виробів медичної техніки, методів організації медичної діяльності, фармакологічних засобів, та існуючих і потенційних виробників товарів і споживачів медичних послуг	В.М. Карнацький [8]
2.	Ринок, специфічною рисою якого є його соціальна спрямованість, за якої максимізація прибутку в жодному разі не може бути пріоритетом при наданні кваліфікованих медичних послуг. Товаром на даному ринку є медична послуга, що являє специфічну форму виробничої діяльності, результат якої спрямований не на створення матеріального блага, а на отримання певного (конкретного) корисного ефекту, що стосується безпосередньо людини	В. Весельський А.В. Шомникова [2]
3.	Ринок, на якому центральне місце займають взаємовідносини суб'єктів виробництва і споживання медичних послуг в рамках специфічної цивілізованої форми суперництва між медичними працівниками (лікарями) по досягненню найвищого ступеню задоволення цільових потреб пацієнта	Е.Ц. Ясинська, М. Вацик [15]
4.	Ринок, на якому продається один товар – медична послуга (допомога), та специфічною рисою якого є складність взаємодії між інститутом страхових організацій та державних регуляторних органів у сфері охорони здоров'я	Л.М. Шварц, С. Волошин [21]
5.	Ринок, на якому діє нестандартна модель пропозиції та попиту за умови специфічності сфери охорони здоров'я, в якій є найважливішим товаром або послугою є здоров'я та життя людини.»	М. Лабай, П. Силаніч, К. Вайс, Б. Йонтчева [17]

*Джерело: систематизовано та згруповано автором на основі [2; 8; 15; 17; 21]

Необхідно зазначити, що в українському законодавстві поняття «медична послуга» досі не регламентовано, є лише така дефініція, як «медична допомога».

О.А. Євтушенко вважає, що ринок медичних послуг визначений, з одного боку, як сукупність усіх медичних технологій, виробів медичної техніки, методів організації медичної діяльності, фармакологічних засобів, що реалізуються в умовах конкурентної економіки, а з іншого боку, як сукупність наявних і потенційних виробників та споживачів медичних послуг. Водночас науковцем встановлено, що медична послуга є складним комплексом елементів, процесів і супутніх послуг, що розвивається в часі та просторі, має певні етапи, стадійність, охоплює усі види робіт, що пов'язані із збереженням, упродовженням і практичною реалізацією медичної допомоги [5].

Я. Янчак виділяє декілька специфічних особливостей поняття «медична послуга» [14, с. 229]:

- медична послуга – це діяльність (сукупність дій), яку можуть здійснювати не всі особи. До кваліфікації виконавця, що пропонує таку послугу, закон ставить підвищені вимоги. Саме це є основою для видавання ліцензії на здійснення діяльності суб'єкта господарювання;
- діяльність повинна здійснюватися для досягнення певної мети. Пацієнт (замовник), звертаючись до лікаря, має на меті усунення певних психофізіологічних негативних проявів свого організму (третьої особи). Медична діяльність ґрунтується на «об'єктивній потребі людей у збереженні та відтворенні свого тілесного існування»;
- за загальним правилом медична послуга не має матеріального результату. Водночас вона може бути поєднана зі створенням матеріального компонента;
- зазвичай результат послуги виконавець не може гарантувати;
- медична послуга як об'єкт цивільного права має визначену вартість, тому її надання супроводжується еквівалентним обов'язком із її оплати. В оплату входять витрати виконавця на її надання та його винагорода.

Важливою умовою розвитку ринку медичних послуг в Україні є зміцнення інноваційного потенціалу системи охорони здоров'я. Під ним розуміють сукупність науково-технічних, технологічних, інфраструктурних, фінансових, правових, соціокультурних та інших можливостей, що

забезпечують сприйняття та реалізацію нововведень. Отже, поняття інноваційного потенціалу є концептуальним відображенням розвитку інноваційних процесів, без яких не розвивається будь-який національний ринок медичних послуг [1, с. 16].

Ринок медичних послуг має свої особливості, що відрізняє його від інших видів ринків. Він є недосконалим і за більшістю основних характеристик відрізняється від досконалого ринку [10, с. 102].

Серед особливостей ринку медичних послуг, що робить його нетиповим, А. Літваком визначено такі:

- число продавців обмежене, тому що існують певні правила вступу до ринку;
- неоднорідність медичних послуг, їх індивідуальність;
- недосконале та суб'єктивне інформаційне забезпечення споживачів щодо ринку медичних послуг;
- складність порівняння вартості та якості послуги;
- велика кількість державних чи комунальних медичних закладів, які встановлюють ціну нижче собівартості за рахунок бюджетного фінансування;
- для реалізації медичної послуги необхідно мати компетентного посередника, який теж потребує фінансового забезпечення, що є додатковим складником у ціні медичної послуги [10, с. 103–104].

У сфері охорони здоров'я населення державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення медичної діяльності, зокрема, надання медичної допомоги, відповідальність за дотримання цих правил, вплив держави та її органів на діяльність органів і закладів охорони здоров'я [3, с. 75].

Державне регулювання має базуватися на нормативно-визначеній стратегії суспільного розвитку, державних медичних програмах, медичних стандартах та механізмі обов'язкового їх виконання, державному контролі та адміністративно-правовому примусі. Оскільки державне регулювання суспільних відносин здійснюється здебільшого через прийняття відповідних актів законодавства, то, на нашу думку, є підстави називати його державно-правовим регулюванням. При цьому слід зазначити, що в арсеналі впливу на суспільні відносини у державі, крім правових, активно використовуються й інші засоби

регулювання – організаційні, фінансові, кадрові тощо [3, с. 75]. У таблиці 2 наведені результати консолідації деяких підходів до визначення поняття «державне регулювання ринку медичних послуг», запропоноване українськими науковцями.

Результати аналізу теорій щодо розуміння змісту «державного регулювання ринку медичних послуг» дозволяють стверджувати, що наведені підходи мають теоретико-методологічне значення для подальших досліджень керування. Нами можуть бути узагальнені такі підходи до трактування сутності поняття:

I. Підхід до державного регулювання, в основу якого покладена основна мета такого регулювання – забезпечення здоров'я пацієнтів (В.Д. Долот, В.В. Дудка, Л.А. Ляховченко [6]);

II. Підхід, що окреслює мету державного регулювання ринку медичних послуг для якісного надання цих послуг населенню (О.І. Краснова, Т.В. Плужнікова [9]; О.Я. Сорока [12]; І.В. Миколаєць [11]);

III. Підхід до визначення державного регулювання ринку медичних послуг, що спрямований на висвітлення процесу регулювання, як системи методів, інструментів, технологій регулювання тощо (Ю.Б. Іванов, Ю.В. Бережна [6]; В.Д. Долот, В.В. Дудка, Л.А. Ляховченко [4]; О.В. Бобришева [1], Я. Янчак [14]).

Щодо визначень цього поняття, наведених в іноземних наукових джерелах (Європа та США, інші держави) та інших засобах інформації [16; 18; 19; 22], у більшості з них державне регулювання медичних послуг розглядається у широкому та вузькому значеннях:

– у вузькому значенні – для опису процесу делегованого прийняття рішень із використання підзаконних актів у питаннях, пов'язаних із функціонуванням ринку медичних послуг;

– у більш широкому сенсі – для визначення діяльності державних регуляторних органів, інституцій та установ із використання інструментів регуляторного впливу на учасників ринку медичних послуг різних типів для реалізації цілей соціально-економічної політики в галузі охорони здоров'я загалом.

Аналіз низки програмних документів та актів законодавства, що діють у сфері охорони здоров'я населення, дозволяє вважати, що завданнями державного регулювання відносин у цій сфері є [3, с. 77]:

– здійснення активної демографічної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності і зниження смертності;

– забезпечення доступності медичної допомоги для населення;

– забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

Таблиця 2

Підходи до визначення поняття «державне регулювання ринку медичних послуг», запропоновані українськими вченими*

№	Визначення	Автор
1.	Діяльність із надання громадянам лікувально-профілактичної допомоги в Україні, що є невід'ємною частиною державної політики та державного управління в галузі охорони здоров'я	О.Я. Сорока [12]
2.	Діяльність держави, спрямована на забезпечення громадян якісними медичними послугами; забезпечення гарантованої державою безкоштовною допомогою; забезпечення фінансовими ресурсами; забезпечення новітніми технологіями; керування охороною здоров'я; підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення удосконаленою правовою системою; створення конкуренції на медичному ринку	О.І. Краснова, Т.В. Плужнікова [9]
3.	Сукупність прямих та непрямих методів та інструментів, що впливають на учасників ринку та визначають особливості та стан його кон'юнктури в певний момент часу	Ю.Б. Іванов, Ю.В. Бережна [6]
4.	Складна система, в яку входять державна, муніципальна і приватна системи, і потребує державного регулювання, яке підвищувало б доступність і якість надання медичних послуг. Держава виступає основним замовником медичних послуг, що сприяють зміцненню здоров'я пацієнта, поліпшенню якості життя й національній безпеці країни	О.В. Бобришева, Я. Янчак [1; 14]
5.	Сукупність регуляторних дій органів державної влади, направлених на підтримку та поліпшення здоров'я нації, що має сприйматись не тільки і не скільки як здатність до фізичного благополуччя а, як здатність до виконання соціально-трудова функцій, відтворення сукупності людських здібностей та потреб	В.Д. Долот, В.В. Дудка, Л.А. Ляховченко [4]
6.	Сукупність вже наявних і потенційних споживачів, що мають спільні потреби або запити, які можуть бути задоволені спеціалізованими операторами за допомогою надання послуг високої контактності	І.В. Миколаєць [11]

*Джерело: систематизовано та згруповано автором на основі [1; 4; 6; 9; 11; 12; 14]

– запровадження ефективної системи багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я, поетапне збільшення державних асигнувань у сферу охорони здоров'я;

– створення умов для формування та стимулювання здорового способу життя;

– інтенсивний розвиток медичної та фармацевтичної промисловості, в тому числі медичного приладобудування, виробництва лікарських засобів та виробів медичного призначення, зниження їх вартості тощо.

На підставі аналізу підходів та трактувань вважаємо, що «державне регулювання ринку медичних послуг» – це складна, багаторівнева система державного впливу, що складається із суб'єктів впливу (органів влади), об'єктів впливу (установ, що надають медичні послуги населенню на ринку) та технологій впливу (нормативно-правового, організаційного, фінансового, інформаційного забезпечення; методів, інструментів впливу) задля ефективної діяльності організацій та установ, які є учасниками ринку та надають, регулюють або споживають медичні послуги при ринковій кон'юктурі, для забезпечення надання якісних медичних послуг населенню, підвищення рівня та якості життя в державі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у процесі дослідження трактувань сутності понять «ринку медичних послуг» українськими та іноземними науковцями можна дійти висновку, що зазначений ринок є складною збалансованою системою, що формується з сукупності організацій та установ, що є учасниками ринку та надають, регулюють або споживають медичні послуги при кон'юктурі ринку в певний момент часу, та діяльність яких спрямована на якісне та доступне надання необхідних послуг із поліпшення стану та збереження здоров'я людей. Натомість поняття «державне регулювання ринку медичних послуг» можна використовувати у вузькому та широкому значеннях.

Список використаної літератури:

1. Бобришева О.В. Ефективний розвиток та функціонування ринку медичних послуг в умовах глобалізації економіки та інтеграційних процесів в охороні здоров'я. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2014. Вип. 8–2. С. 12–18.
2. Весельський В. Вітчизняна охорона здоров'я зробить відчутний крок у своєму розвитку: доповідь на підсумковій колегії МОЗ України. *Ваше здоров'я*. 2006. № 16 (843). С. 2. URL: www.vz.kiev/med/16-06/7.shtml.
3. Гладун З.С. Концептуальні засади державно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: матеріали I Всеукраїнської наук.-практ. конф.* 19-20 квіт. 2007, м. Львів. С. 73–79.
4. Долот В.Д., Дудка, Л.А., Ляховченко В.В. Державне регулювання керованої медичної допомоги (за матеріалами літературних джерел). *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 110–112.
5. Євтушенко О.А. Механізми державного управління ціноутворенням в охороні здоров'я : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький держ. університету управління. Донецьк, 2006. 22 с.
6. Іванов Ю.Б., Бережна Ю.В. Інструментарій державного регулювання сфери охорони здоров'я в Україні. *Економіка і регіон*. 2014. № 4 (47). С. 101–106.
7. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2017 році URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/informatsiya-pro-zdijsnennya-organamy-vukonavchoyi-vlady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-2017-rotsi/?print_page=true.
8. Корнацький В.М. Медичні, соціально-економічні та юридичні передумови обов'язкового медичного страхування в Україні. *Лікувальна справа*. 2000. № 6. С. 114–116.
9. Краснова О.І., Плужнікова Т.В. Особливості механізму державного регулювання сфери охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 46–48.
10. Літвак А. Стан ринку медичних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 101–106.
11. Миколаєць І.В. Механізми державного регулювання надання медичних послуг населенню в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Київ, 2018. 242 с.
12. Сорока О.Я. Державне регулювання медичної діяльності в дисертаційних дослідженнях українських авторів. *Галицький лікарський вісник*. 2012. № 1. С. 168–170.
13. Шомнікова А.В. Ринок медичних послуг: проблеми ефективного використання маркетингових досліджень. *Наукові праці НДФІ*. 2009. № 2 (47). С. 131–136.
14. Янчак Я. Ефективний розвиток та функціонування ринку медичних послуг в умовах глобалізації та інтеграційних процесів в охороні здоров'я. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки : збірник наукових праць*. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 227–235.
15. Ясинська Е.Ц. Сучасні погляди на конкуренцію в охороні здоров'я / Е.Ц. Ясинська, М.З. Вацик. URL: <http://nauka.zinet.info/34/yasynska.php>.

16. Akhtar A. Health care regulation in low- and middle-income countries: a review of the literature. Melbourne: Nossal Institute for Public Health; 2011 (Health Policy and Health Finance Knowledge Hub, Working Paper Series No. 14 URL: http://community.eldis.org/.5b0c5e57/HPHF_Hub_WP_No_14_Health_care_regulation_in_low-and_middle-income_countries.pdf, accessed 1 March 2016/.
17. Lábaj Martin, Silanič Peter, Weiss Christoph, Yontcheva Biliana Market structure and competition in the healthcare industry. *The European Journal of Health Economics*. 2018. Volume 19, Issue 8. pp. 1087–1110.
18. Lagarde M, Haines A, Palmer N. The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2009, Issue 4; 2009
19. Medical Council of India. The Indian Medical Council Act, 1956 URL: <http://www.mciindia.org/ActsandAmendments/TheMedicalCouncilAct1956>.
20. Morgan B, Yeung K. An Introduction to Law and Regulation. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
21. Schwartz M. Lisa, Woloshin Steven Medical Marketing in the United States, 1997-2016 URL: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2720029>.
22. Turkey marks progress in fight against noncommunicable diseases. World Health Organization; 2012. URL: http://www.who.int/features/2012/ncd_turkey/en/.

Barzylovych A. D. Scientific approaches to the definition of the terms “market of medical services”, “state regulation of the market of medical services”

The article explores the essence of the concepts “market of medical services” and “state regulation of the market of medical services”. Approaches to the definition of “market of medical services” are given. It is established that the market of medical services is a complex balanced system consisting of a set of organizations and institutions-market participants that provide, regulate or consume medical services under market conditions, whose activities are aimed at quality and affordable provision of necessary services to improve and preserve human health. The basic signs and features of the market of medical services are defined. Approaches to the definition of “state regulation of medical services” are presented. It is found that the concept of “state regulation of the market of medical services” can be used in a narrow and broad sense. The goals and objectives of state regulation of the market of medical services are established. For successful implementation of state regulation in the sphere of medical services it is necessary to formulate its purpose and tasks. Thus, the main purpose of state regulation in the sphere of medical services is to improve the health of the population, prevent various diseases, improve the quality of life of the population and the like. The tasks of state regulation in this sphere determine the impact on the work of medical facilities regardless of their form of ownership, the implementation of quality control of medical services, the legislative guarantee of equal conditions for the functioning of health care institutions.

The main direction of the state policy in the field of health care is to improve the quality and real accessibility of medical care for different segments of the population. Modern medical care requires high technology and adequate funding. In the context of growing incomes and limited resources, it became necessary to increase the volume of paid services, which will act as an additional source. Additional funding will expand opportunities and meet human needs.

Key words: *medical sphere, market of medical services, signs of the market of medical services, state policy, regulate, control.*

С. Г. Богданов

аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті доведено доцільність використання методології стратегічного проектування для забезпечення ефективного становлення та розвитку системи медичної реабілітації в Україні. Наголошено, що процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації в Україні – це складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень.

Обґрунтовано, що стратегічне проектування як механізм державного управління – це сукупність інструментів, методів і моделей обґрунтованого вибору стратегії розвитку медичної реабілітації за чітко визначеними принципами і стандартами проектного управління. Домінуючим інструментом стратегічного проектування є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких повинен привести до ефективного її впровадження. Аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів: стратегічний аналіз; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії; стратегічне планування і прогнозування; проектне управління; інституціоналізація координаційної взаємодії суб'єктів медичної реабілітації в Україні.

Запропоновано процедуру стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації, що включає наступні послідовні чи/або паралельні операції в процесі управління: 1) аналіз стану розвитку системи медичної реабілітації, визначення основних проблем та їх класифікація з урахуванням різних рівнів ризику як основи для запровадження системи прогнозованого управління системою медичної реабілітації; 2) проведення оцінки стану системи медичної реабілітації та організація системи заходів з визначення основних етапів вирішення проблем; 3) стратегічне планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень; 4) розроблення проектів розвитку системи медичної реабілітації і проектного процесу управління ними;

5) розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів та об'єктів системи медичної реабілітації; 6) техніко-економічне обґрунтування дворівневої «наскрізної» моделі управління розвитком системи медичної реабілітації в Україні.

Ключові слова: медична реабілітація, механізм державного управління, проектування, стратегічне проектування, технологія управління, проектний підхід.

Постановка проблеми. Важливим теоретичним та практичним завданням державного управління є наукове обґрунтування концептуальних засад розвитку медичної реабілітації в Україні в умовах інституціональних змін та розробка відповідних механізмів проектування управлінських рішень, здатних вирішувати «наскрізні» цілі: від визначення стратегічних пріоритетів до вирішення локальних проблем. Незважаючи на значний дослідниць-

кий інтерес до окресленого наукового завдання, питання розвитку медичної реабілітації у форматі технологізації процесу прийняття управлінських рішень в умовах низького рівня координації між уповноваженими міністерствами і організаціями ще не знайшло системного відображення в наукових дослідженнях, а стосовно державно-управлінських механізмів найчастіше розглядається в правовому та економічному аспектах, залишаючи поза увагою питання

координації дій суб'єктів системи реабілітації, інституціоналізації та узгодження інтересів, методичного забезпечення прийняття управлінських рішень, з чим нерозривно пов'язана ефективність реалізації Стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Методологічним підґрунтям запровадження комплексного державного механізму в практику державно-управлінської діяльності має стати проектна технологія вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми, ефективної реалізації цільових програм, налагодження дієвого механізму розв'язання поставлених завдань у стратегічному періоді.

Незважаючи на зрушення, які відбуваються в нашій країні в рамках реформи охорони здоров'я, процес формування реабілітаційної інфраструктури в Україні, яка б сприяла усуненню обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю чи найбільш повній їх компенсації, значно відстає від потреби і не відповідає вимогам сьогодення. Значною проблемою функціонування системи реабілітації в Україні є розпоршеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність механізмів стратегічного планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні присвячено наукові праці К. Бабова, Т. Золотаревої, В. Козьякіна, Б. Насибулліна, І. Пінчук, Я. Радиша, І. Сисоєнко, А. Торохтіна, О. Футрук, О. Шаптала та інших. Актуальною зараз є проблема організації медико-психологічної реабілітації осіб, постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій та бойових дій (І. Бабова, О. Богомолець, І. Сисоєнко, В. Стеблюк, І. Пінчук та інші). Варто зазначити, що на законодавчому рівні відбувається врегулювання питань реабілітації – у березні 2016 року подано законопроект «Про запобігання інвалідності та систему реабілітації в Україні» (О.В. Богомолець, І.В. Сисоєнко). Питання використання технології стратегічного проектування в державному управлінні розглянуто у наукових працях Т. Безверхнюк, С. Бушуєва, В. Горбатенко, В. Молоканової, С. Сулакшіна, в яких проектування розглядається як особливий вид управлінської технології на основі проектного підходу з акцентом на прогностичну функцію управління.

Оскільки реабілітація є найважливішим складником стратегії охорони здоров'я та водночас

вимагає тісної координації послуг з різних секторів, оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є формування нових механізмів публічного управління, насамперед стратегічного проектування, що передбачає моделювання бажаної поведінки об'єкту управління та прогнозування наслідків управлінських рішень.

Метою статті є з'ясування сутності стратегічного проектування, його місця і ролі в механізмі державного управління та обґрунтування процедури стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб забезпечити ефективну реалізацію завдань розвитку медичної реабілітації в Україні, необхідно: визначити кількість, послідовність і характер операцій, що складають цей процес; розробити (адаптувати) для кожної операції відповідні інструменти, методики, технічні засоби; визначити оптимальні умови протікання процесу реалізації завдань у часі й просторі. Для підвищення ефективності управління величезне значення має технологізація зазначеного процесу.

Проектуванням охоплено всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Воно тісно взаємодіє з усіма функціями управління і, будучи формою вироблення і прийняття рішення, є важливим елементом циклу управління, що забезпечує реалізацію інших його функцій. Воно є попереднім відтворенням дійсності, створенням прототипу передбачуваного об'єкта, явища чи процесу за допомогою специфічних методів. Воно застосовується як для розробки різних варіантів вирішення нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм з регулювання видозмінених, хоч і вже відомих, соціальних процесів та явищ [1].

Проектування – це науково обґрунтоване визначення варіантів планового розвитку різноманітних процесів і явищ, спрямоване на перетворення конкретних соціальних інститутів. Проектування є одним з елементів передпланової діяльності під час розробки можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись під час розробки різноманітних програм [2].

Проектування – це складна, творча діяльність, яку спрямовано на вибір найліпшого варіанта майбутніх дій для досягнення основної мети. Проектування конструює модель системи, яка будується, визначає її функціональні характеристики. Основний зміст проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що

допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах:

- як система параметрів проєктованого об'єкта та їхніх кількісних показників;
- як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проєктованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Проєктування здійснюється за допомогою відповідної управлінської технології – проєктного підходу. Основу проєктного підходу в управлінні складає погляд на проєкт як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, складають суть управління проєктами. Проєктно-орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проєкту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. Проєктно-орієнтоване управління характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення «продукту проєкту». Проєктно-орієнтоване управління розглядається як новий «гнучкий» метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль з загальними задачами керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення й ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей [3].

Таким чином, проєктування – це інноваційна, творча діяльність, спрямована на виявлення причин виникнення проблем, аналіз реального стану об'єкта, розробку шляхів і засобів досягнення проєктної мети. Потенційні можливості проєктного підходу дозволяють: уявити ідеальну модель функціонування та розвитку певного об'єкта; змалювати реальні та перспективні завдання стосовно досліджуваного об'єкта; визначити механізми досягнення цілей та їх взаємозв'язок; спроектувати новий образ та структуру досліджуваного явища через відповідні програми; порівняти ідеально побудовані зразки розвитку об'єкта з формами та етапами його реального функціонування.

У конкретній формі проєктування є виразом прогностичної функції управління. Прогностична функція державного управління полягає

у передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного або негативного розвитку об'єкту управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана насамперед з передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються.

Проєктування у сфері державного управління розвитком медичної реабілітації – це метод ефективного управління проєктами і програми, що спрямовані на реалізацію державно-управлінської реформи у сфері медичної реабілітації. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян як кінцевих бенефіціарів програми.

Стратегічне проєктування – це метод визначення стратегічних пріоритетів і прийняття управлінських рішень щодо розвитку системи медичної реабілітації, що забезпечує диференційованість використання різноманітних стратегічних інструментів управління, моніторингу та оцінки ризиків.

Стратегічне проєктування – це інструментарій, що дозволить органам публічної влади використовувати методи прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проєктування управлінських дій з розвитку системи медичної реабілітації. Таким чином, стратегічне проєктування розвитку системи медичної реабілітації – це управлінська технологія розроблення та реалізації програм розвитку медичної реабілітації з пріоритетом вимог політики охорони здоров'я в Україні.

Управлінська технологія – це регламент виконання процесу управління, який зумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає найефективніші методи та інструменти їх впровадження на практиці. Проєктування технології управління ґрунтується на ретельному дослідженні операцій і процедур, їх моделюванні й організаційному проєктуванні. Термін «процедура» (франц. *procedure* – от лат. *procedo* – просуваюся; іду вперед) – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення будь-чого; ряд послідовних дій, необхідних для виконання будь-чого; порядок виконання. Управлінська процедура – це комп-

лекс взаємопов'язаних у визначеному порядку управлінських операцій і документів, спрямованих на досягнення фіксованих цілей. Процедура управління – це сукупність управлінських операцій, що виконуються за конкретним алгоритмом. Процедура відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання ряду послідовних або паралельних операцій у процесі управління, регламент порядку виконання робіт. Поняття «технологія управління» тісно пов'язано з поняттям «процедура» [4].

Стратегічне проектування як механізм державного управління – це сукупність інструментів, методів і моделей обґрунтованого вибору стратегії розвитку медичної реабілітації за чітко визначеними принципами і стандартами проектного управління.

Домінуючим інструментом стратегічного проектування є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких повинен привести до ефективного її впровадження. Стратегічні альтернативи – це комплекс обґрунтованих самостійних стратегій, спрямованих на досягнення стратегічної цілі розвитку медичної реабілітації на основі використання наявних ресурсів. Зазвичай ці стратегії мають однакове спрямування, але пропонують різні шляхи і можливості досягнення стратегічно важливих рубежів.

Аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів:

- стратегічний аналіз: моніторинг та зведення соціологічних даних щодо стану розвитку медичної реабілітації залежно від регіонів та груп населення; синхронізація програм забезпечення медичної реабілітації, розроблених відповідно до компетенції відповідних ЦОБВ та організацій; проведення SWOT і TOWS аналізу; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії;

- стратегічне планування і прогнозування: програмно-цільове планування, розроблення програмної лінії – стратегічних і поточних проектних планів;

- проектне управління – організація і реалізація заходів, координація дій, контроль;

- інституціоналізація координаційної взаємодії суб'єктів медичної реабілітації в Україні.

Методологічне обґрунтування та реалізація стратегії розвитку медичної реабілітації в Укра-

їні має ґрунтуватися на розумінні того факту, що реалізація заходів у сфері реабілітації – це інтегрована сукупність різноманітних медичних, правових, технологічних, соціальних, інвестиційних, просвітницьких, інфраструктурних та інших проектів. Одним із найбільш результативних підходів до реалізації завдань медичної реабілітації є проектне управління.

У проектного управління є беззаперечні переваги. Проте є і проблеми, які пов'язані насамперед з обмеженим часом існування проекту, з його замкнутістю, відособленістю. Проект – це найкращий інструмент для досягнення конкретної визначеної мети. Найважливіше завдання полягає саме у правильності формулювання мети проекту, особливість якої в тому, щоб реалізація цілей окремих проектів у сукупності забезпечувала виконання стратегічних завдань розвитку медичної реабілітації загалом. Під час реалізації великої кількості проектів, які об'єднані єдиною стратегічною метою, важливого значення набуває оцінка кожного окремого проекту і оцінка загалом програми чи портфелю проектів. Зокрема, необхідно ініціювати кожен проект, а після завершення прийняти його результати на відповідність стратегічним цілям. Також особливого значення під час реалізації великої кількості проектів набуває раціональний розподіл і перерозподіл ресурсів між окремими проектами (фінансові, людські, матеріальні тощо). У разі недостатності ресурсів варто організувати їх перерозподіл з урахуванням пріоритетності проектів. Також може бути ухвалене рішення щодо зупинки, закриття відтермінування реалізації деяких проектів з огляду на зміни у зовнішньому середовищі портфелю / програми, зміщення акцентів на ринку, уточнення стратегії і так далі. Нарешті, необхідним є цілеспрямований збір, накопичення, аналіз і узагальнення результатів діяльності окремих проектів.

Отже, для ефективного управління проектами розвитку медичної реабілітації в Україні, компенсації відособленості і обмеженості часу існування проектів потрібна постійна інтегруюча діяльність. Кожен з цих проектів не існує сам по собі, а лише у взаємодії з іншими, сукупна реалізація яких дозволить досягнути стратегічної мети, або мети вищого рівня. На основі цих проектів формується комплексна Програма розвитку реабілітації в Україні, що являє собою вже не набір заходів, а набір взаємопов'язаних проектів різного типу, які відбираються для ре-

лізації на основі єдиних критеріїв відбору. Далі відбувається розподіл проектів між профільними суб'єктами медичної реабілітації, відповідальними за реалізацію портфеля проектів, прив'язаних до Стратегії / політики розвитку системи реабілітації в Україні.

Враховуючи вищезазначене, процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації включає такі послідовні чи/або паралельні операції в процесі управління:

1) аналіз стану розвитку системи медичної реабілітації, визначення основних проблем та їх класифікація з урахуванням різних рівнів ризику як основи для запровадження системи прогнозованого управління системою медичної реабілітації;

2) проведення оцінки стану системи медичної реабілітації та організація системи заходів з визначення основних етапів вирішення проблем;

3) стратегічне планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень;

4) розроблення проектів розвитку системи медичної реабілітації і проектного процесу управління ними;

5) розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів та об'єктів системи медичної реабілітації;

6) техніко-економічне обґрунтування дворівневої «наскрізної» моделі управління розвитком системи медичної реабілітації в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації в Україні – це складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень. Ефективна та результативна реалізація зазначеної процедури потребує створення відповідної системи державного регулювання – механізму координації діяльності суб'єктів медичної реабілітації. Перспективами подальших наукових досліджень є обґрунтування координаційного механізму публічного управління системою реабілітації в Україні.

Список використаної літератури:

1. Азаров Н.Я., Бушуев С.Д., Ярошенко Ф.А. Инновационные механизмы управления программами развития : монография. Киев, 2011. 528 с.
2. Горбатенко В.М. Аналіз майбутнього та його роль в управлінні соціально-політичними процесами. *Політичний менеджмент*. 2004. № 1. С. 30–40.
3. Проектний менеджмент у публічному управлінні. Підручник / кол. авт. ; за наук. ред. Ю.П. Шарова. Київ, 2017. 344 с.
4. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : т. 1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С.Д. Бушуева. Киев, 2009. 173 с.

Bohdanov S. H. Strategic design as a public administration mechanism of the medical rehabilitation development in Ukraine

The article demonstrates the feasibility of using strategic design methodology to ensure the effective establishment and development of medical rehabilitation system in Ukraine. It is emphasized that the procedure of strategic designing of the development of the medical rehabilitation system in Ukraine is a complex process of reconciling goals, program documents, interests, resources based on the use of the project approach and planning, forecasting and management decision making tools.

It is substantiated that strategic design as a mechanism of public administration is a set of tools, methods and models of a justified choice of strategy for the development of medical rehabilitation according to clearly defined principles and standards of project management. The dominant strategic design tool is the development of alternative strategic solutions, the choice of the most optimal of which should lead to its effective implementation. Analyzing strategic alternatives and justifying the strategy is a conceptual task of strategic design, the achievement of which requires the use of an interconnected set of tools: strategic analysis; formulation of strategic alternatives and strategy selection; strategic planning and forecasting; project management; institutionalizing the coordination of medical rehabilitation subjects in Ukraine.

The procedure of strategic design of medical rehabilitation system development is proposed, which includes the following sequential or parallel operations in the management process: 1) analysis of the state of medical rehabilitation system development, identification of the main problems and their classification taking into account different levels of risk, as a basis for implementation of the forecasting management system of medical rehabilitation system; 2) assessing the state of the medical

rehabilitation system and organizing a system of measures to identify the main stages of problem solving; 3) strategic planning of management actions and forecasting of the consequences of political decisions; 4) development of projects for the development of the medical rehabilitation system and project management process to manage them; 5) development of an institutional mechanism for reconciling the interests and needs of the subjects and objects of the medical rehabilitation system; 6) feasibility study of a two-level “through” model of management of the development of the medical rehabilitation system in Ukraine.

Key words: *medical rehabilitation, public administration mechanism, design, strategic design, management technology, project approach.*

Е. В. Волоткозаступник директора з соціально-виховної
та профорієнтаційної роботи

Інституту економіки Класичного приватного університету

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ФОРМУВАННІ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ

У статті розглянута роль засобів масової інформації у формуванні позитивного іміджу держави. Доведено, що сьогодні засоби масової інформації є основним швидкісним посередником між політичною сферою держави і суспільством. Засоби масової інформації можуть виступати на стороні громадянського суспільства, яке прагне бачити у владі прагматиків і реформаторів, які розуміють першочергове місце народу в державній політиці, економіці, інших важливих для соціуму сферах життя.

Визначено, що засоби масової інформації здатні істотно вплинути на громадську думку, посиливши позитивну або негативну оцінку з боку населення як власної країни, так і інших держав. Доведено, що чим більше засоби масової інформації віддалені від запитів і потреб суспільства, від громадської думки – тим дрібніше буде їхній вплив і тим нижче рівень довіри і поваги до даного засобу масової інформації.

Встановлено, що сучасні інформаційно-комунікативні технології формування іміджу будь-якої держави засновані на послідовності дій із охорони та просування її інтересів на міжнародному ринку, а також на презентації світовій громадськості інформації про географічні, політичні, економічні особливості країни, стану розвитку та основних досягнень. Виявлено, що державна політика, заснована на конструктивному використанні засобів масової інформації і ряді чинників, може сформувати позитивний імідж держави або, навпаки, невиправно зіпсувати його на тривалий термін.

Доведено, що завдяки засобам масової комунікації (в тому числі і мережі Інтернет) держава має можливість подивитися на себе з боку, краще розглянути свій імідж, його наявні недоліки, ставлення до себе; проаналізувати помилки, нові можливості позиціонування і поширення позитивних рис власного іміджу. Засоби масової інформації є інструментом, навіть зброєю, яка може прямо вплинути на дієву характеристику політичного іміджу держави, тобто вплинути на цілі і програми керівництва країни, які воно хотіло досягти за допомогою створюваного іміджу. Доведено, що засоби масової інформації є силою, яка створює імідж, негативно або позитивно впливає на нього протягом усього його існування в міжнародному інформаційному полі.

Ключові слова: засоби масової інформації, органи державної влади, імідж, громадськість, політика, держава.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві засоби масової інформації (далі за текстом – ЗМІ) є дієвим інструментом взаємодії органів влади з населенням. Тому характер взаємодії засобів масової інформації та органів влади відіграє все більш важливу роль під час проведення довгострокових державних перетворень. У швидкісному розвитку технологій і інформаційного суспільства ЗМІ, як поставальники різноманітної інформації, не можуть не впливати на формування світосприйняття, репутації як окремої людини, так і цілих аудиторій, суспільства загалом. Не дарма саме

ЗМІ називають де-факто «четвертою владою», після відомих всім гілок влади, а саме законодавчої, виконавчої і судової.

ЗМІ є не тільки інформаторами – вони все частіше перетворюють повідомлення за певними «запитами», обмеженнями, надають інформаційним згусткам різноманітне забарвлення, тобто певною мірою є формуючою силою. Проблема формування іміджу держави є актуальною, тому що імідж держави сьогодні є надзвичайно важливим у сфері міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду іміджу держави присвячені роботи

Бойко М., Грінберга Т., Данаева С., Качинської Н. та інших. Ці роботи дозволяють нам більш детально розібратися в суті іміджу держави, його структурі, методах і закономірності створення. Також особливу увагу слід приділити роботам, в яких мова йде про роль засобів масової інформації у формуванні іміджу держави. Наприклад, статті Дубаса А., Поліщук А. та інших. Ознайомлення із цими роботами дає нам можливість виявити важливість впливу засобів масової інформації на формування іміджу держави і методи, за допомогою яких найчастіше здійснюється таке вплив.

Мета статті – проаналізувати роль засобів масової інформації у формуванні іміджу держави.

Виклад основного матеріалу Надзвичайно важливим для розвитку людини, суспільства, держави і всього світу є комунікація, а отже – важливий зміст інформаційного простору, його насиченість. Функції ЗМІ різноманітні. У будь-якому сучасному суспільстві вони в тій чи іншій формі виконують ряд загальних функцій. Мабуть, найважливішою з них є інформаційна функція. Вона полягає в отриманні та поширенні відомостей про найбільш важливих для громадян і органів влади події. Передана мас-медіа інформація включає не тільки неупереджене, фотографічне висвітлення тих чи інших фактів, а й їх коментування та оцінку. Інформація є засобом не тільки спілкування, а й впливу через найрізноманітніші канали.

Вільна циркуляція інформації, а також її поширення становлять один із найважливіших чинників суспільно-політичного, економічного, культурного та особистісного розвитку. Відбувається обмін вербальними символами під час передачі інформаційних повідомлень. У свідомості циркулює безліч образів, асоціацій, за допомогою яких людина орієнтується у спілкуванні, власній дійсності.

Семантично можна визначити, що поняття «імідж» походить від латинського *image* (*imago*) – образ, вид, що пов'язано з відповідним словом *imitari* – імітувати [1, с. 318]. Імідж конкретний, але рухливий, мінливий – він весь час коригується, адаптується до вимог поточної ситуації, поточних очікувань аудиторій; імідж певною мірою відповідає своєму прообразу або макету, а задані характеристики найчастіше відповідають основним показникам реальності. Він об'єднує уявлення аудиторії і характеристики, властиві самому об'єкту, активізуючи

в аудиторії переважно ті характеристики, які вже були там поміщені (із цієї причини вже сконструйований, сприйнятий імідж нелегко змінити зовсім) [1, с. 320].

Держава також є актором, «особистістю» з усіма притаманними рисами серед інших країн, всередині і поза різними організаціями, блоками, угрупованнями. Успішне позиціонування на міжнародній арені вимагає постійного надання інформаційних імпульсів про свою діяльність, удосконалення свого образу і його базової складової частини, тобто іміджу. Можна дати таке визначення іміджу держави. Під іміджем держави розуміється така складова частина образу, що складається із загальних характеристик (об'єктивних чи суб'єктивних), сформованих у результаті прямого або непрямого сприйняття [2]. Імідж держави складається у свідомості цільових груп.

Імідж держави – це також процес створення і розповсюдження за допомогою власних і міжнародних ЗМІ таких характеристик держави, як економіка, наука, ресурси, природа, історія, культура, життєвий уклад, психологічні якості населення тощо. Саме ефективна цілеспрямована робота ЗМІ допомагає сформулювати думку про державу. Значимість конструювання іміджу країни полягає в тому, що він функціонує далі у всій системі взаємин держав в різних сферах.

Комунікативні технології формування міжнародного іміджу будь-якої держави базуються на діяльності із захисту і просування його інтересів на міжнародній арені, а також на інформуванні світової громадськості про геополітичні, економічні, географічні та інші особливості держави, стан їх розвитку і досягнень [3]. Об'єктами впливу зовнішньополітичних комунікативних технологій є не тільки світові держави, а й міжнародні і регіональні організації, транснаціональні корпорації, лідери країн та особи, які приймають політичні рішення, політична і бізнес-еліти країн світу, а також світова громадськість.

Вважаємо, ЗМІ завжди будуть впливати на формування репутації, образу та іміджу. Влада преси є результатом її здатності поширювати інформацію та викликати інтерес суспільства до тих чи інших питань [4]. Незважаючи на те, що газети вже не являють собою основне джерело новин для більшості людей, вони залишаються впливовою силою у формуванні «порядку денного» суспільства і визначенні результату дебатів із тих чи інших питань. Для тих, хто цікавиться політичними питаннями, газети, як пра-

вило, залишаються найважливішим джерелом інформації [4]. Арсенал прийомів, використуваних сучасними ЗМІ у процесі створення іміджу і громадської думки, досить великий: замовчування одних фактів і загострення інших, публікація відомостей суперечливого характеру, спонукання до певних емоцій за допомогою візуальних засобів або словесних образів, апеляція до системи цінностей даного суспільства тощо. Необхідно також враховувати ще одну особливість подачі матеріалу в засобах масової інформації – фон, на якому розглядаються ті чи інші явища. Так, у реальності сконструйований політичний імідж держави частіше виявляється більш важливим, ніж об'єктивні характеристики даної держави [5].

Сьогодні ЗМІ є основним швидкісним посередником між політичною сферою держави і суспільством. ЗМІ (незаангажовані) можуть виступати на стороні громадянського суспільства, яке прагне бачити у влади прагматиків і реформаторів, які розуміють першочергове місце народу в державній політиці, економіці, інших важливих для соціуму сферах життя. Відзначимо, що в даному випадку чим більше віддалені ЗМІ від запитів і потреб суспільства, від громадської думки – тим дрібнішим буде їхній вплив і тим нижчим рівень довіри і поваги до даного ЗМІ. Крім того, чимало політичних груп або лідерів мають у своєму користуванні власні ЗМІ, які виконують певне замовлення. Ось чому так важливо аналізувати і якісно оцінювати, який контекст інформації подається через канали ЗМІ. Саме професійне позиціонування в міжнародних інформаційних потоках і ідентифікація країни мають одне з вирішальних значень під час побудови відносин між державами. Нові ж риси держав формуються переважно під впливом ЗМІ [5]. Побудова стійкого позитивного політичного іміджу держави, крім іншого, потрібна як чинник міжнародної конкурентоспроможності країни.

Якщо проаналізувати зв'язок іміджу держави з міжнародною конкурентоспроможністю національної економіки, то можна простежити прямо пропорційну залежність: чим позитивніше імідж держави – тим більше обсяг залучених інвестицій в економіку країни (як зовнішніх, так і внутрішніх), тим стійкіше конкурентоспроможність країни на міжнародних ринках. Наявність позитивного національного бренду призводить до прийняття рішення про інвестування в дану країну набагато швидше і легше, ніж за інших умов.

Позитивний міжнародний імідж держави – суттєвий фактор успішної роботи експортної галузі та залучення іноземних інвестицій у національну економіку, це фактично основа для міжнародної конкурентоспроможності країни [6]. У результаті дослідження, проведеного International Trade Forum із метою визначення доцільності вкладення коштів саме в розроблення іміджу країни, були визначені його особливості, а саме: вагомою складовою частиною іміджу держави є сфера туризму – найлегший, тому дуже важливий шлях ознайомлення із країною і її індивідуальністю. Звичайно, дуже важливі позитивні асоціації із країною; держава в особі розробників іміджевої програми має бути впевнена в тому, як її сприймають за кордоном, адже не маючи достовірної інформації про реалії, неможливо розробити дієву стратегію щодо формування національного бренду [7, с. 65]. Таким чином, зрозуміло, що побудова стійкого позитивного іміджу держави для поліпшення конкурентних позицій держави на міжнародних ринках – процес тривалий і кропіткий.

Імідж держави, її міжнародний авторитет, перш за все, залежать від внутрішнього стану країни – рівня економічного добробуту, розвитку демократичних інститутів, зрілості громадянського суспільства, політичної культури нації і т.д. [8]. Тому будівництво бажаного іміджу держави за допомогою ЗМІ не може відбуватися ізольовано від усього спектра суспільно-політичних, економічних, культурних подій на її території, особливих характеристик, притаманних тільки цій державі. Саме вони, набираючи міжнародний резонанс, поступово формують характерний образ держави в поданні світової спільноти і повинні бути реальною базою для конструювання іміджу країни.

Усі специфічні характеристики, які транслюються саме через канали ЗМІ, є складовими блоками політичного іміджу держави. Політичний імідж держави – сконструйоване, змодельоване відображення певної держави, яке транслюється для сприйняття зарубіжними спільнотами в процесі комунікативної взаємодії [8].

Не можна не відзначити, що ЗМІ можуть надавати більше інформації про окремі характеристики і зовсім замовчувати інші, вони належним чином обігрують наявні реальні факти про державу, її риси, темпи розвитку, поведінку лідерів. Хоча будь-який імідж, що конструюється, безумовно, повинен бути цілісним, ієрархія характеристик може і повинна бути різною для різ-

них груп громадськості. Тому досить важливою в процесі створення іміджу будь-якої країни за допомогою ЗМІ є оцінка цього іміджу ззовні. Адже саме з огляду на зауваження та побажання представників іншої спільноти можна визначити, над чим саме потрібно працювати в процесі конструювання іміджу країни [7].

У держави не може не бути ніякого іміджу взагалі. Інші бачать те, що держава вибрала для показу іншим або що відбувається за межами її дій, хоча великий вплив на створення іміджу формують стереотипи. Картинка ззовні рекламує те, що відбувається всередині, тому інформаційне висвітлення всіх питань державного життя ні в якому разі не слід пускати на самоплив [9, с. 149]. Часто буває так, що ЗМІ вибудовують імідж своєї держави не на реальних фактах, а на штучному позитивному макеті, ідеалі, міфі. У свою чергу, держава або діяч хоче надати про себе тільки позитивну у власному розумінні інформацію. Саме такий імідж призначений для трансляції в цілях вдосконалення уявлень аудиторій на користь суб'єкта і транслюється переважною більшістю ЗМІ певної держави або політичної групи.

Зазвичай по відношенню до держави як суб'єкта іміджевої політики функціонують два типи іміджу: той, який транслюється суб'єктом, – трансльований імідж, що задається, або так званий «імідж-message» – «М-стиль»; і той, який у зв'язку з даним об'єктом полягає у свідомості цільової аудиторії – імідж-ефект, або «Е-імідж». Саме цей імідж має довгострокову вагу в політиці, відображаючи обрану позицію [3]. Наскільки привабливо і оперативно надається інформація про явище, подію, особі, народі, країні – настільки об'єктивною, бажаною виявляється картинка іміджу, яку хотіла створити про себе людина, партія, нація, держава.

Подібним же чином створюються і негативні міфи, або «антиміфи», спрямовані на знецінення, дискредитацію когось або чогось в очах громадськості. Стає зрозумілим те, чому влада деяких країн настільки ретельно відстежують інформаційні потоки всередині держави і ті, які надходять ззовні, повністю контролюючи діяльність власних ЗМІ. Особливо актуально це, коли згадуємо про такі явища, як інформаційні війни, інтервенції і інформаційний тероризм.

Серед практичних кроків поліпшення або конструювання іміджу країни, в реалізації яких може бути притягнуто ефективне використання національних і міжнародних ЗМІ, можна відзна-

чити такі: налагодження співпраці та залучення представників урядових структур, ділових кіл, представників культури, освіти та засобів масової комунікації; дослідження сприйняття країни власним населенням і міжнародним співтовариством; консультація з лідерами думок щодо слабких і сильних національних рис країни і порівняння їхньої думки з результатами дослідження; підготовка та прийняття загальної стратегії інформаційної політики на коротку і довгострокову перспективу, спрямовану на розроблення і просування позитивного іміджу у світовий інформаційний простір; створення спеціальної державної структури, яка б збирала і накопичувала світовий досвід у цій галузі, встановлювала іміджеву стратегію держави, поширювала позитивну інформацію про країну і сприяла її просуванню до світового інформаційного простору, узагальнювала відомості про якісні та кількісні параметри інформаційної присутності держави в зарубіжних країнах або регіонах; забезпечення масштабних внутрішньополітичних акцій, які зможуть викликати позитивний інтерес міжнародної громадськості до держави; поліпшення іміджу лідерів (еліт); залучення до формування зовнішньополітичного іміджу власної діаспори та ін. [10]. У свою чергу, негативний імідж є негативним явищем для державної політики і для країни в цілому, яка прагне бути конкурентоспроможною на міжнародній арені. Коли держава створює власний імідж за допомогою найрізноманітніших засобів, в першу чергу – ЗМІ, вона допомагає собі вирішити власні завдання і цілі [2].

Завдяки засобам масової комунікації (в тому числі і мережі Інтернет, іншим ЗМІ) держава отримує можливість подивитися на себе з боку, краще розглянути свій імідж, його наявні недоліки; ставлення до себе; проаналізувати помилки, нові можливості позиціонування і поширення позитивних рис власного іміджу. ЗМІ є інструментом, навіть зброєю, яка може прямо вплинути на дієву характеристику політичного іміджу держави, тобто вплинути на цілі і програми керівництва країни, які воно хотіло досягти за допомогою створюваного іміджу. ЗМІ і преса зокрема є силою, яка створює імідж, негативно або позитивно впливає на нього протягом усього його існування в міжнародному інформаційному полі.

Вдала інформаційна політика, що базується на правильному використанні ЗМІ і арсеналі прийомів, може відродити імідж держави або,

навпаки, не виправно зіпсувати його на довгий період. Сьогодні, якщо держава прогала так звану «інформаційну війну», або «інформаційну дуель», вона навряд чи зможе швидко реанімувати лояльне, позитивне ставлення і політичну довіру до себе. Тобто програти або слабкість країни у глобальному інформаційному полі – це втрати прибуткових економічних угод, інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності в найближчому майбутньому.

Висновки. Роль і значення ЗМІ у процесі формування іміджу органів влади та держави важко переоцінити, тому що вони здатні серйозно вплинути на громадську думку, посиливши позитивну або негативну оцінку з боку населення. Відомо, що мета інформаційної політики органів влади будь-якого рівня полягає в тому, щоб люди знали про дії владних органів, розуміли, підтримували ці дії і, в кінцевому рахунку, брали участь у їх реалізації.

Аналізуючи наведене вище, можна зробити висновок, що за допомогою ЗМІ можна не тільки цілеспрямовано сформувати інформаційні складники іміджу держави в певній цільовій аудиторії, а й завдати йому нищівного удару. ЗМІ є двосічним засобом конструювання або деконструювання іміджу. Вони є стимулятором постійних змін зовнішнього і внутрішнього іміджу країни; наглядачем за діями держави як актора на глобальній арені і окремими представниками влади. Маючи великий арсенал прийомів висвітлення подій на конкретному тлі або, навпаки, замовчування їх, акцентування уваги світової громадськості на певні факти, ЗМІ формують і саме інформаційний простір.

Список використаної літератури:

1. Качинська Н.О. Комунікативні тактики формування привабливого міжнародного іміджу дер-

жави. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць* / Гол. ред. В.М. Вашкевич. Київ : ВІР УАН, 2010. Випуск 36. С. 318–329.

2. Качинська Н.О. Політичний імідж держави: структурні та комунікаційні компоненти феномену. URL: <http://www.viche.info/journal/1738/>.
3. Федорів Т. «Репутація країни» та «державний брендінг» як категорії науки державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. нах. пр. / Дніпр. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Дніпро, 2011. Вип. 2(9). С. 6–9. URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11ftvndu.pdf.
4. Дубас О. Інформаційний розвиток сучасної України у світовому контексті. Київ : Генеза, 2004. 207 с.
5. «Позитивні» публікації про Україну: покращення іміджу чи «джинса»? URL: <http://www.pravda.com.ua/inozmi/deutschewelle/2013/08/23/6996551/?attempt=1>.
6. Качинська Н.А. Формування та реалізація іміджевої стратегії держав в умовах глобалізаційних змін. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 163–169. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Sup/2010_21/Rozdil_2/10_Kachynska.pdf.
7. Антонюк О.В. Сучасний стан стратегії просування бренду держави в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 8. С. 64–67.
8. Міжнародний імідж України: міфи і реалії / Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. URL: http://www.razumkov.org.ua/rus/journal_pos.php?y=200&cat=3&pos=5.
9. Лавриненко Г. Формування міжнародного іміджу України в західному світі (на прикладі Польщі). *Схід*. 2011. № 4(111). С. 149–154.
10. Гнатюк С. Формування позитивного міжнародного іміджу української держави в інформаційному просторі: Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/02.htm>.

Volotko E. V. The role of mass media in the formation of a positive image of the state

The article considers the role of mass media in shaping the positive image of the state. It is proved that today, the mass media is the main high-speed mediator between the political sphere of the state and society. The media can stand on the side of civil society, which seeks to see the power of pragmatists and reformers who understand the people's paramount place in public policy, economy, and other important spheres of life in society.

It has been determined that the media can significantly influence public opinion, reinforcing the positive or negative assessment of the population of both their own country and other states. It is proved that the more the media are away from the requests and needs of the public, from the public opinion, the smaller will be their influence, and the lower the level of trust and respect for this media.

It is established that modern information and communication technologies of image formation of any state are based on a sequence of actions on protection and promotion of its interests in

the international market, as well as on presentation to the world public of information on geographical, political, economic peculiarities of the country, state of development and major achievements. It has been found that public policy based on the constructive use of the media and a number of factors can create a positive image of the state, or vice versa, can corrupt it for the long term.

It is proved that due to mass communication (including the Internet), the state has the opportunity to look at itself from the outside, to better consider its existing image, its disadvantages; attitude to oneself; to analyze mistakes, new possibilities of positioning and distribution of positive features of own image. The media is a tool, even a weapon, that can directly influence the effective characterization of the political image of the state, that is, affect the goals and programs of the country's leadership that it wanted to achieve through the image created. It has been proved that the media is a force that creates an image, negatively or positively influences it throughout its existence in the international information field.

Key words: *mass media, public authorities, image, public, politics, state.*

О. В. Гібадуллін

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ТОРГОВО-ПРОМИСЛОВОЇ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасний етап розвитку національної та світової економіки потребує вирішення як завдань удосконалення та корегування технологічних процесів, адаптації продукції до вимог зовнішніх ринків, так і зміни та удосконалення системи державного регулювання інноваційного розвитку. У зв'язку з цим особливої уваги потребує питання постійного моніторингу поточного стану та тенденцій інноваційного розвитку вітчизняних підприємств торгово-промислової сфери економіки України.

Метою дослідження є ґрунтовний аналіз сучасного стану інноваційного розвитку підприємств торгово-промислової сфери економіки України.

Стратегічні інтереси України вимагають усвідомлення, що сталого розвитку економіки в умовах глобальних світових змін можна досягти, лише розвиваючи високотехнологічні галузі промисловості. Ринкові виклики та зростання конкурентної боротьби спонукають вітчизняні підприємства торгово-промислової сфери економіки шукати шляхи впровадження нових технологічних процесів.

Інноваційна активність – один із найважливіших показників для вітчизняної економіки та промисловості, що дає змогу забезпечити високий ступінь технологічної незалежності підприємств торгово-промислової сфери, підвищити їх ефективність та конкурентоспроможність. Проблемою є те, що інноваційна діяльність торгово-промислової сфери економіки України здійснюється хаотично, без чіткого аналізу показників та системного впливу з боку системи державного регулювання.

Сучасні виклики глобального економічного середовища, положення України у Глобальних Рейтингах, що описують конкурентоспроможність та інноваційну активність держави порівняно з іншими країнами підтверджують, що стратегічні інтереси України вимагають усвідомлення, що сталого розвитку економіки в умовах глобальних світових змін можна досягти, лише розвиваючи високотехнологічні галузі промисловості. Питання досконалості виробництв, технологій та процесів, конкурентоспроможності товарів вітчизняного виробника на міжнародному та внутрішньому ринку, збереження ресурсів не можливі без належної уваги з боку держави. Важко переоцінити важливість питання державного регулювання інноваційного розвитку та інноваційної активності, які в умовах глобалізації та розвитку цифрових технологій набувають неабиякого значення.

Ключові слова: механізми державного регулювання, інновації, інноваційний розвиток, торгово-промислова сфера, розвиток торгово-промислової сфери.

Постановка проблеми. Україна не може залишатися осторонь глобальних економічних трансформацій: зростання конкурентної боротьби та перерозподілу ринків, кризи переробництва, діджиталізації економіки та процесів, зростання ролі послуг.

Світова Організація Торгівлі відзначає подальший структурний зсув торгівлі з «ринку виробника», де головну роль відігравали вироб-

ництва, до «ринку споживача», де головна роль відводиться споживачам продуктів виробництва. Вже вони, споживачі, визначають скільки, чого, якої якості повинно вироблятися. Секрет конкуренції на цьому ринку досить простий: якщо твій товар не високоякісний, не конкурентний за ціною, не відповідає високим вимогам, то на нього просто не буде попиту. Також визначається поширення глобальних ланцюгів

створення вартості з метою оптимізації умов виробництва товарів і послуг та зростання ролі підприємств торгово-промислової сфери економіки – виробників товарів для бізнесу.

Сучасний етап розвитку національної та світової економіки потребує вирішення як завдань удосконалення та корегування технологічних процесів, адаптації продукції до вимог зовнішніх ринків, так і зміни та удосконалення системи державного регулювання інноваційного розвитку. У зв'язку з цим особливої уваги потребує питання постійного моніторингу поточного стану та тенденцій інноваційного розвитку вітчизняних підприємств торгово-промислової сфери економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження теоретичних та практичних аспектів інноваційного розвитку промислових підприємств, підприємств торгово-промислової сфери економіки України займає провідне місце в роботах вітчизняних учених-економістів: О.І. Амоші, Б.М. Андрушківа, М.А. Бендикова, М.Г. Білопольського, Н.В. Бондарчук, А.І. Бутенко, Б.І. Валуєва, Н.П. Гончарової, Б.М. Данилишина, І.О. Дергачова, М.І. Долішнього, Т.А. Забазнова, О.П. Зайцевої, М.Б. Ковальчука, Н.О. Кухарської, І.І. Лукінова, Є.Г. Попкова, І.П. Продіуса, І.В. Токарева, Л.М. Чернелєвського та багатьох інших.

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних економістів, здійсненим в області теорії та організації інноваційного розвитку, варто зазначити, що коло статистичної інформації постійно збільшується, статистичний матеріал, необхідний для аналізу поточного стану, постійно оновлюється, змінюються зовнішні та внутрішні чинники розвитку, питання вивчення поточного стану та потенціалу промисловості є постійно актуальним.

Мета статті. Метою дослідження є ґрунтовний аналіз сучасного стану інноваційного розвитку підприємств торгово-промислової сфери економіки України.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні інтереси України вимагають усвідомлення, що сталого розвитку економіки в умовах глобальних світових змін можна досягти, лише розвиваючи високотехнологічні галузі промисловості. Застаріла експортно-сировинна орієнтація економічної моделі тільки поглиблює диспропорцію між економічним станом нашої держави та закордонних торгових партнерів. Гостро постає питання досконалості виробництв, кон-

курентоспроможності товарів вітчизняного виробника на міжнародному та внутрішньому ринку, збереження ресурсів. Важко переоцінити важливість питання інновації, інноваційного розвитку та інноваційної активності, які в умовах глобалізації та розвитку цифрових технологій набувають неабиякого значення [1].

Вибіркове дослідження, проведене Світовою Асоціацією Торгівлі ще в 2011 році, засвідчило, що в рамках міжнародних промислових ланцюгів на кінцевих постачальників припадає лише 29,2% створюваної доданої вартості, тоді як на постачальників компонентів виробництва, підприємства торгово-промислової сфери економіки – 70,8%, у тому числі 23% – на постачальників сировини, 10,1% – інші галузі обробної промисловості (добрива, хімічні засоби захисту рослин, машини та обладнання), 37,7% – на постачальників послуг (у тому числі 18,5% – транспортні послуги та послуги з дистрибуції включно з оптовою та роздрібною торгівлею; 7,5% – послуги з досліджень та розробок, інші ділові послуги).

Впроваджуються новітні форми організації торгівлі, у тому числі і для підприємств торгово-промислової сфери, на основі використання цифрових технологій (діджиталізація світової торгівлі), що істотно полегшує включення у світову торгівлю малих і середніх підприємств, дозволяє пришвидшити покупки передових комплектуючих виробів із будь-якої частини світу та підвищити тим самим свою конкурентоспроможність [2]. Світовий досвід свідчить, що експортна орієнтація економіки на сировинну та аграрну продукцію не може бути основою тривалого зростання у зв'язку з мінливістю попиту і пропозицій на зовнішніх ринках та високою залежністю від циклічних коливань у розвинутих країнах – основних споживачах сировини [3].

Україна представлена у кількох міжнародних рейтингах, які оцінюють інноваційний потенціал, технологічну та інноваційну конкурентоспроможність. Найбільш авторитетними є Глобальний індекс інновацій (Global Innovation Index), Індекс інноваційного розвитку агентства Bloomberg (Bloomberg Innovation Index), Глобальний індекс конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index), Інноваційний індекс Європейського інноваційного табло (Innovation Union Scoreboard), Глобальний індекс конкурентоспроможності талантів (Global Talent Competitiveness Index).

Згідно з доповіддю «Глобальний індекс інновацій 2017», підготовленою Корнельським університетом, школою бізнесу INSEAD і Всесвітньою організацією інтелектуальної власності (BOIB), Глобальний індекс інновацій 2017 охоплює 127 економік світу й використовує 82 показники з ряду тем. Лідують у рейтингу Швейцарія і Швеція. На третій позиції – Нідерланди, які поліпшили свій показник за рік на шість позицій. Також у десятку найбільш інноваційних країн увійшли США, Велика Британія, Данія, Сінгапур, Фінляндія, Німеччина та Ірландія. У 2017 році Україна посіла найвищу позицію за останні сім років – 50 місце [4].

Методологія, яку використовує Bloomberg, передбачає аналіз семи факторів: витрати на R&D у співвідношенні до ВВП; технологічні можливості; продуктивність праці; кількість високотехнологічних підприємств; ефективність вищої освіти та відсоток дипломованих спеціалістів; концентрація дослідників; патентна активність. Відповідно до рейтингу у 2018 році Україна втратила за рік чотири позиції, що відповідає 46 місцю в рейтингу серед 50 країн, які досліджувалися [5].

За даними звіту Світового економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність 2017–2018 рр. Україна піднялася на чотири позиції в рейтингу й посіла 81 місце серед 137 досліджуваних країн [6].

За даними Європейського інноваційного табло та Європейського рейтингу інноваційності, що охоплює у своєму дослідженні чотири основні групи: людські ресурси, створення нових знань, передача і застосування знань, фінансування інновацій і ринки інноваційної продукції, Україна знаходиться на останньому місці за рівнем інновативності, четвертій групі «країн, що наздоганяють». Порівняно з іншими країнами ЄС, відставання України становить: від «країн-лідерів» – приблизно у три рази (Швеція – 0,68), від «країн-послідовників» – у два рази (Великобританія – 0,48), від країн – «помірних інноваторів» – 1,6 рази (Норвегія – 0,35) [7]. Значення показника для України в 2016 році становило 28,9%, що свідчить про падіння на 4,2% порівняно з 2010 року. Отже, потреба в інноваціях сьогодні актуалізується більше, ніж будь-коли.

Інноваційна активність – один із найважливіших показників для вітчизняної економіки та промисловості, що дає змогу забезпечити високий ступінь технологічної незалежності

підприємств торгово-промислової сфери, підвищити їх ефективність та конкурентоспроможність. Під інноваційною активністю розуміють цілеспрямовану діяльність підприємств щодо конструювання, створення, освоєння і виробництва якісно нових видів техніки, предметів праці, об'єктів інтелектуальної власності (патентів, ліцензій та іншого), технологій, а також упровадження більш досконалих форм організації праці й управління виробництвом [8]. Інноваційно-активним сьогодні вважається підприємство, що займається інноваційною діяльністю, під якою у науковій літературі розуміють усі наукові, технологічні, організаційні, фінансові і комерційні дії, що дійсно призводять до здійснення інновацій або задумані з цією метою [9].

Досліджуючи стан інноваційної активності у перші роки незалежності, можна спостерігати досить високі показники кількості підприємств, що впроваджували інновації: 2002 підприємства (1995 рік), 1506 підприємств (2002 рік), найбільш значне зменшення, 127 підприємств на рік, припадає на 1998–1999 роки. Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, за цей період знизилася майже на 10%, а кількість підприємств, що впроваджували нові технологічні процеси, скоротилася більш ніж удвічі з 2936 підприємств (1995 рік) до 1142 підприємств (2002 рік). Кількість підприємств, що опікувалися ресурсозбереженням, скоротилася у 2,5 рази з 1044 (1995 рік) до 430 (2002 рік).

Наслідки валютної кризи 1998–1999 років мали і позитивний вплив, підштовхнувши вітчизняні підприємства до освоєння нових видів продуктів: 11472 (1995 рік), 12645 (1999 рік), 22847 (2002 рік). Серед нових видів продуктів частка технічних, високотехнологічних продуктів скоротилася з 1000 одиниць (1995 рік) до 520 одиниць (2002 рік), незначне підвищення кількості у 2000 році відбулось унаслідок браку валюти у вітчизняного виробника та необхідністю забезпечити матеріалами та комплектуючими вітчизняні виробництва. Зміна питомої ваги підприємств, що впроваджували інновації, відображена на рис. 1.

Як свідчить статистико-економічний аналіз основних показників інноваційної активності, питома вага інноваційно орієнтованих вітчизняних підприємств за період із 1995 по 2017 роки зменшилась із 22,9% до 14,3%, тобто з 2002 підприємств, що впроваджували інновації у 1995 році, до 735 підприємств у 2016 році. Найменший показник питомої

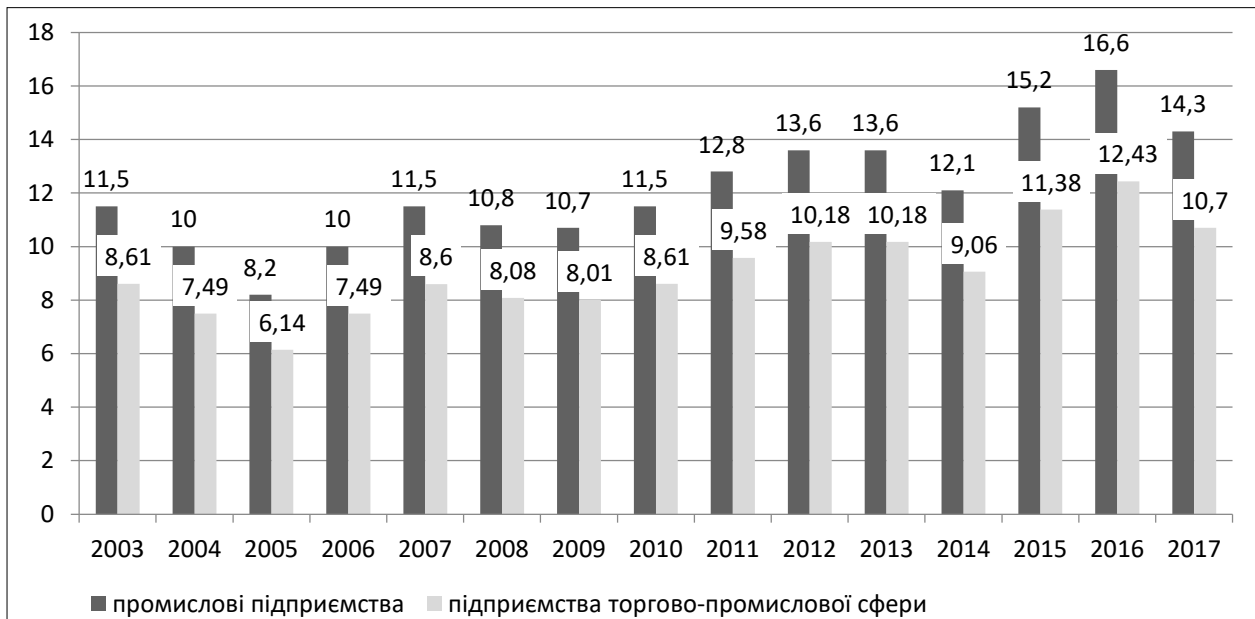


Рис. 1. Зміна питомої ваги підприємств, що впроваджували інновації, %

Джерело: розроблено на підставі [9; 10]

ваги підприємств, що впроваджували інновації, припадав на 2005 рік (8,2%).

Дослідивши динаміку інноваційної активності підприємств, автор доходить висновку, що з 2003 (11,5%) по 2005 рік (8,2%) простежується тенденція до зниження інноваційної активності промислових підприємств, починаючи з 2006 року – підвищення інноваційної активності з 10,00% (2006 рік) до 13,6% у 2012 році з незначним спадом (10,8%) у 2008–2009 роках. З 2014 року, незважаючи на значне скорочення чисельності підприємств, що впроваджували інновації, з 1208 підприємств (2014 рік) до 735 підприємств (2016 рік) питома вага промислових підприємств зросла з 12,1% (2014 рік) до 16,6% (2016 рік). Питома ж вага підприємств торгово-промислової сфери економіки, що впроваджували інновації, після незначного падіння у 2005 році (6,14%), починаючи з 2006 року (7,49%) зростала щороку на 1%. У 2014 році спостерігалось падіння питомої ваги підприємств до 9,06%, але, починаючи з 2015 року, знову спостерігалось зростання до 11,38%, яке продовжувалось протягом наступних років.

Скорочення кількості інноваційних підприємств було наслідком ряду проблем, що накопичилися в українській економіці та у сфері НДКР [5]:

- зовнішній та внутрішній дисбаланс економічного розвитку;
- недосконалість законодавчої бази в частині стимулювання інноваційної активності;

– відсутність відповідної інноваційної інфраструктури й механізмів комерціалізації науково-технічних розробок;

- непослідовність та неефективність політики в сфері інноваційної діяльності;
- недостатній рівень та нестабільне фінансування інноваційної діяльності.

Отже, інноваційна діяльність торгово-промислової сфери економіки України здійснювалася хаотично, без чіткого аналізу показників та системного впливу з боку системи державного регулювання. Питання інноваційного розвитку вирішувалися ситуативно, залежно від наявності вільного ресурсу, виключно на окремих підприємствах, які намагаються відповідати вимогам та викликам ринку, для забезпечення конкурентоспроможності власної продукції.

При аналізі динаміки впровадження нових технологічних процесів вітчизняними підприємствами автор знову спостеріг хаотичну структуру змін. Виняток склав 2016 рік (впроваджено 3489 одиниць), який суттєво відрізнявся від середньорічного значення 1848 одиниць. Поштовхом стало впровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, переоснащення металургійних підприємств та розробка джерел альтернативної енергії.

Системне та невпинне падіння обсягів питомої ваги реалізованої інноваційної продукції промисловості взагалі (2003 рік – 5,6%, 2015 рік – 1,4%) та підприємств торгово-промислової сфери економіки України (2003 рік – 4,19%, 2015 рік – 1,05%) свідчить про падіння

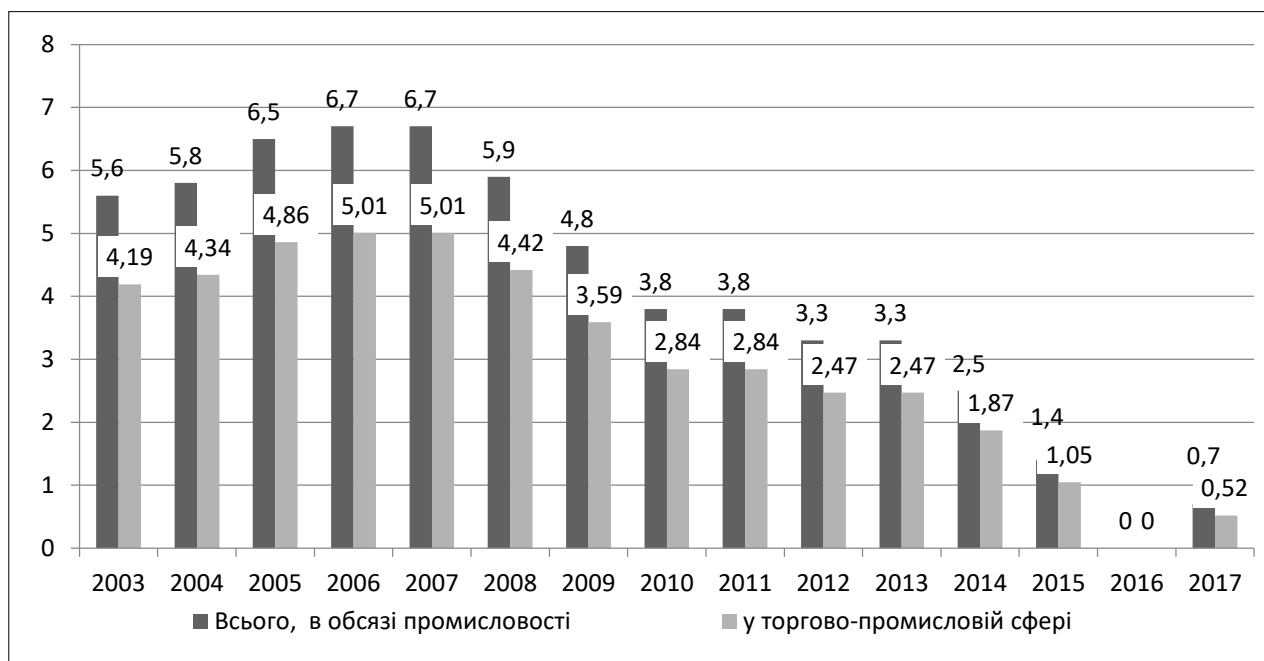


Рис. 2. Зміна питомої ваги реалізованої інноваційної продукції, %

Джерело: розроблено на підставі [9; 10]

конкурентоспроможності України та продукції вітчизняного виробника як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках (рис. 2).

Серед системних факторів, що стримують та негативно впливають на інноваційну активність та інноваційний розвиток вітчизняних підприємств, науковці визначають такі:

- нестачу власних коштів, на це вказали майже 81,7% промислових підприємств;
- недостатню фінансову підтримку держави – 50,9%;
- значні витрати на інновації – 49,3%;
- недосконалість законодавчої бази – 33,5%;
- високий економічний ризик – 32,5%;
- тривалий термін окупності інновацій – 30%;
- нестачу інформації про нові технології – 17,1%;
- відсутність можливостей для кооперації з іншими підприємствами і науковими організаціями – 16,7%;
- нестачу інформації про ринки збуту – 15,2%;
- відсутність попиту на продукцію та несприятливість підприємств до нововведень – 14,4%;
- відсутність кваліфікованого персоналу – 13,7% [1].

Досліджуючи загальні суми витрат на інноваційну активність, автор зазначає, що з року в рік для промислових підприємств і підпри-

ємств торгово-промислової сфери економіки, як значної частини промисловості (~74,85% виробництва), все більшої актуальності набувають питання вдосконалення технічної бази, упровадження нових видів продуктів, що в свою чергу підвищує конкурентоспроможність на зовнішньому ринку з огляду на незначну частину реалізованої на внутрішньому ринку продукції (падіння з 6,7% (2007 рік) до 1,4% (2015 рік)).

Ринкові виклики та зростання конкурентної боротьби спонукають вітчизняні підприємства торгово-промислової сфери економіки шукати шляхи впровадження нових технологічних процесів: спостерігається плавне підвищення кількості підприємств, що опікуються технологічною ефективністю, з 1482 підприємств (2003 рік) до 2510 підприємств (2011 рік), починаючи з 2012 року – повільний спад, починаючи з 2016 року – зростання до 3489 підприємств.

Слід зазначити, що в кризу 2008–2009 років вітчизняні підприємства, незважаючи на значний спад, опікувалися питаннями інновацій технологій та процесів. Переважними напрямками проведення інновацій за період 2003–2017 років залишається придбання машин, обладнання та програмного забезпечення: найбільша питома вага у 2016 році (10,9%), а найменші витрати промислових підприємств були на придбання інших зовнішніх знань у 2015 році (0,7%). Можна припустити, що саме наслідки кризи підштовхнули зростання кількості вітчиз-

няних підприємств, що опікуються оновленням своїх технологічних циклів, обладнання та процесів виробництва.

Питання ресурсозбереження не так гостро стоїть перед вітчизняними виробниками, тому кількість підприємств, що впроваджує ресурсозберігаючі технології, зростає більш повільно (приблизно третина від всієї кількості підприємств). Повільне, але постійне зростання кількості нових видів продукції (близько 700–800 одиниць на рік) свідчить про бажання вітчизняного виробника слідувати за змінами світового ринкового середовища, яке вимагає більш якісного та технологічно досконалого продукту. Вже не є відкриттям для вітчизняного виробника той факт, що підприємства, які впроваджують інновації, мають більш високий рівень обсягів виробництва та доходів, а їх інноваційна діяльність пов'язана з трансформацією результатів науково-технічної діяльності у новий чи вдосконалений продукт.

Статистико-економічний аналіз джерел та розподілу фінансування інноваційної діяльності свідчить про відсутність глибокого розуміння проблеми відбудови власних високотехнологічних виробництв та розвитку інновацій, прак-

тично повну відсутність уваги з боку держави до підприємств торгово-промислової сфери. Ситуація щодо фінансування інноваційних витрат украї негативною, адже зменшення значення цього показника може сигналізувати про скорочення обсягів інноваційної діяльності вітчизняних підприємств. Крім того, істотні коливання у співвідношенні джерел фінансування впродовж обраного періоду дослідження свідчать не лише про недостатність обсягів, але й про нестабільність функціонування та скорочення цих джерел фінансування в Україні (рис. 3).

Основним джерелом фінансування інноваційної діяльності та інноваційного розвитку для підприємств торгово-промислової сфери економіки України були і залишаються власні кошти суб'єктів господарювання (близько 80% від загального обсягу фінансування). За рахунок коштів державного бюджету в останні роки фінансувалося лише близько 1% інноваційних заходів. Обсяги фінансування вітчизняного інноваційного розвитку з боку іноземних інвесторів взагалі майже зведені на рівень статистичної помилки (0,4% у 2015 році, 0,1% у 2016 році, 1,2% у 2017 році).

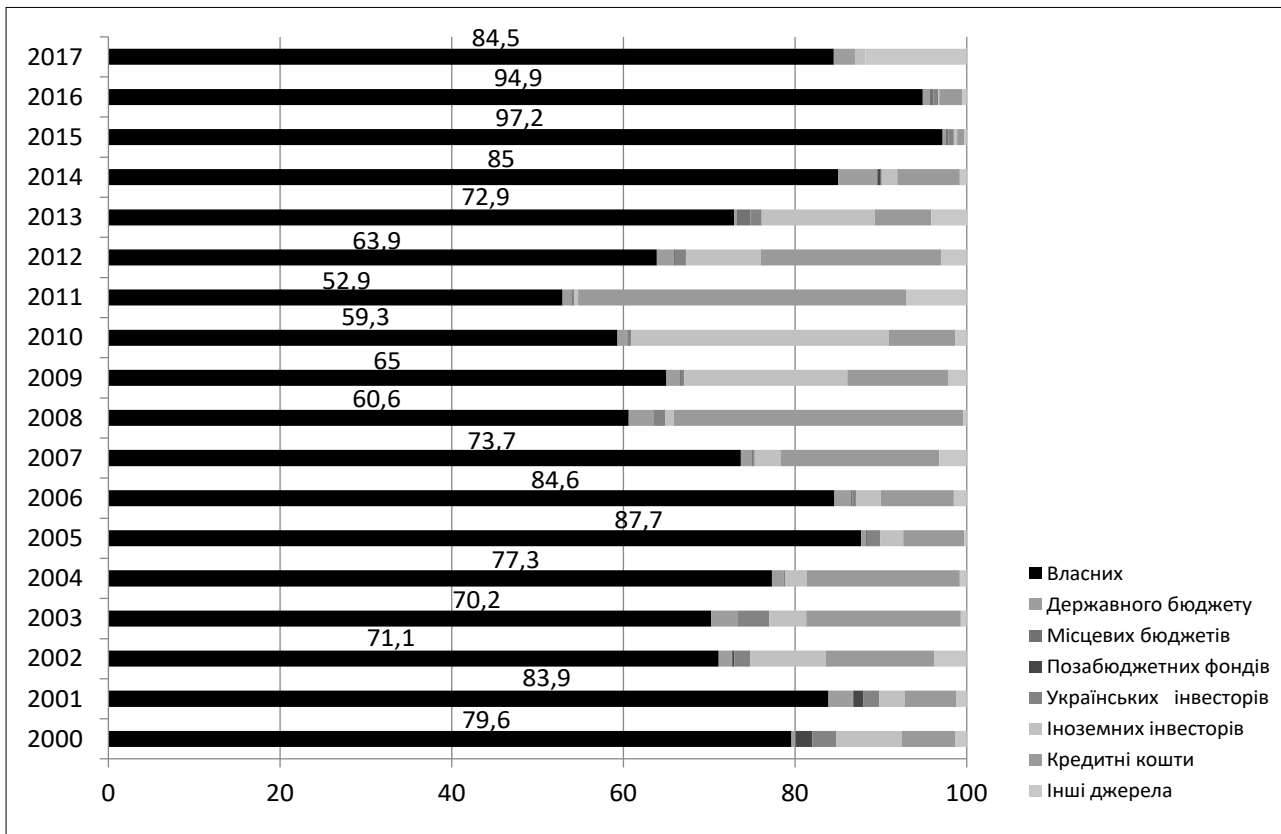


Рис. 3. Динаміка обсягів фінансування інноваційної діяльності підприємств торгово-промислової сфери економіки, %

Джерело: розроблено на підставі [9; 10]

Аналіз даних щодо інноваційної діяльності підприємств торгово-промислової сфери економіки України за останні роки доводить, що ні інтенсивність та активність, ні якісний рівень та обсяги фінансування інноваційних процесів не відповідають основним завданням стратегічного курсу інноваційного розвитку національної економіки та викликам сьогодення, відтак гостро постає питання державного регулювання інноваційними процесами.

Висновки і пропозиції. Сучасні виклики глобального економічного середовища, положення України у Глобальних Рейтингах, що описують конкурентоспроможність та інноваційну активність держави порівняно з іншими країнами. Підтверджують, що стратегічні інтереси України вимагають усвідомлення, що сталого розвитку економіки в умовах глобальних світових змін можна досягти, лише розвиваючи високотехнологічні галузі промисловості. Питання досконалості виробництв, технологій та процесів, конкурентоспроможності товарів вітчизняного виробника на міжнародному та внутрішньому ринку, збереження ресурсів не можливі без належної уваги з боку держави. Важко переоцінити важливість питання державного регулювання інноваційного розвитку та інноваційної активності, які в умовах глобалізації та розвитку цифрових технологій набувають неабиякого значення.

Проведений статистико-економічний аналіз основних показників інноваційної активності підприємств торгово-промислової сфери економіки України свідчить, що питома вага інноваційно-орієнтованих вітчизняних підприємств постійно скорочується, здійснюється хаотично, без аналізу показників та системного впливу з боку системи державного регулювання. Питання інноваційного розвитку вирішується ситуативно, залежно від наявності вільного ресурсу, виключно на окремих підприємствах, які намагаються відповідати вимогам та викликам ринку, для забезпечення конкурентоспро-

можності власної продукції. Ринкові виклики та зростання конкурентної боротьби спонукають вітчизняні підприємства торгово-промислової сфери економіки самотужки шукати шляхи упровадження нових технологічних процесів.

Аналіз даних щодо інноваційної діяльності підприємств торгово-промислової сфери економіки України за останні роки доводить, що ні інтенсивність та активність, ні якісний рівень та обсяги фінансування інноваційних процесів не відповідають основним завданням стратегічного курсу інноваційного розвитку національної економіки та викликам сьогодення.

Список використаної літератури:

1. Гросул В.А. Проблеми інноваційної діяльності в Україні. *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*. 2010. № 1(3). Т. 1. С. 76–82.
2. Збірник «Промисловість України у 2011–2015 роках», ст. 24–27.
3. Збірник «Промисловість України у 2007–2010 роках», ст. 21–23.
4. The Global Innovation Index 2017. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2017-report>.
5. Прохорчук С.В. Інноваційна спроможність економіки України в умовах глобалізації. *Науково-виробничий журнал*. Херсон, 2015. № 1(36). С. 93.
6. The Global Competitiveness Report 2017–2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf>.
7. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2017 році : аналітична довідка / Т.В. Писаренко, Т.К. Кваша та ін. Київ : УкрІНТЕІ, 2018. 98 с.
8. Економічна енциклопедія: у трьох томах / [відп. ред. С.В. Мочерний та ін.]. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 1. 864 с.
9. Міністерство фінансів України : веб-сайт. URL: <http://index.minfin.com.ua/index/prom/>.
10. Державний комітет статистики України : веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Gibadullin A. V. The modern conditions for state regulation of innovational development of commerce and industrial sphere of economy of Ukraine, trends and prospects

The current stage of development of the national and world economy requires solving both the problems of improving and adjusting technological processes, adapting products to the requirements of foreign markets, and changing and improving the state regulation system by innovative development. In this connection, special attention is paid to the issue of constant monitoring of the current state and tendencies of innovative development of domestic enterprises of the trade and industrial sphere of the Ukrainian economy.

The purpose of the research is a thorough analysis of the current state of innovative development of enterprises of the trade and industrial sphere of the Ukrainian economy.

Ukraine's strategic interests require an awareness that sustainable economic development, in the face of global change, can only be achieved by developing high-tech industries. Market challenges and the growth of competition are forcing domestic trade and industrial enterprises to look for ways to introduce new technological processes.

Innovation activity is one of the most important indicators for the national economy and industry, which allows to ensure a high degree of technological independence of enterprises of the trade and industrial sphere, to increase their efficiency and competitiveness. The problem is that the innovation activity of the trade and industrial sphere of the Ukrainian economy is chaotic, without a clear analysis of indicators and systematic influence by the system of state regulation.

The current challenges of the global economic environment, the position of Ukraine in the Global Ratings, describing and competitiveness and innovative activity of the state in comparison with other countries argue that the strategic interests of Ukraine require the realization that sustainable economic development, in the context of global changes in the world, can only be achieved technologically industry. The question of the perfection of production, technologies and processes, the competitiveness of domestic products in the international and domestic markets, the conservation of resources are impossible without due attention to this from the state. It is difficult to overestimate the importance of the state regulation of innovation development and innovation activity, which are of great importance in the context of globalization and development of digital technologies.

Key words: *mechanisms for state regulation, innovations, innovational development, commercial and industrial sphere, development of commercial and industrial sphere.*

М. О. Дурман

заслужений працівник освіти України
кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління і
місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

У статті розглянуто деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. Зазначено, що нормативно-правове забезпечення дуже важливе для різних сфер державного управління, при формуванні та реалізації державної політики в них, у тому числі й державної регуляторної політики. Тому проведення аналізу діючої нормативно-правової бази формування та реалізації державної регуляторної політики Кабінетом Міністрів України в галузях, які належать до сфери його управління, є актуальним.

Механізми регуляторної взаємодії між різними гілками влади, а також органами місцевого самоврядування встановлюються виключно Конституцією України і законами України. До цих механізмів належить і нормативно-правовий механізм, реалізацією якого є нормативно-правове забезпечення тієї чи іншої галузі управління.

Визначено, що певні нормативно-правові документи щодо регуляторної діяльності приймалися з моменту отримання незалежності України в частині регулювання господарських відносин. Проте сьогодні регуляторна діяльність повинна розглядатися не тільки з позицій регулювання господарських (чи економічних) відносин, але й із позицій державотворчого, адміністративного та правового регулювання.

Розкрито твердження, що регулювання економічних відносин все рівно відбувається через організаційно-правовий механізм та його реалізацію – нормативно-правове забезпечення регуляторної діяльності – формування, реалізацію та моніторинг державної регуляторної політики. Якщо розглядати регуляторну діяльність Кабінету Міністрів України, то він може видавати постанови та розпорядження, що будуть мати пряму регуляторну дію, або цими НПА будуть затверджуватися відповідні положення, порядки, регламенти тощо, які теж будуть носити регуляторний характер.

Зазначено, що розглянуті у статті НПА, які видавалися Кабінетом Міністрів України, регулюють різні сфери господарської (економічної) діяльності суб'єктів господарювання та встановлюють вимоги до відповідних державних органів щодо контролю за цими суб'єктами через, наприклад, процедуру ліцензування певних видів господарської діяльності.

У висновку наголошується, що на сьогодні підтверджується провідна роль Кабінету Міністрів України у формуванні, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики як через прийняття відповідних нормативно-правових актів, які належать до ДРП, так і через передачу регуляторних повноважень іншим центральним органам виконавчої влади, їх територіальним підрозділам, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, організаційно-правовий механізм державного управління, нормативно-правове забезпечення, державна регуляторна політика, Кабінет Міністрів України, регуляторна діяльність Кабінету Міністрів України.

Постановка проблеми. Нормативно-правове забезпечення дуже важливе для різних сфер державного управління, при формуванні та реалізації державної політики в них. Не обійшла ця тенденція і таку сферу публічного управління, як державна регуляторна політика. Свого часу автором було проведено аналіз регу-

ляторної діяльності деяких органів публічного управління на рівні Верховної Ради України [1] та рівні органів місцевого самоврядування [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У загальному вигляді в процесі державної регуляторної діяльності відбувається формування нової парадигми державного управління, коли

запроваджуються нові норми розвитку не тільки певної галузі виробництва, але й усієї держави.

Питаннями державного регулювання та прийняття регуляторних рішень займалася ціла низка авторів. Так, В.Д. Бакуменко розглядає теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень [3], В.В. Тертичка – загальні питання запровадження державної політики в Україні [4], О.Х. Юлдашев [5] – загальні питання державної регуляторної політики, Л.М. Попова – формування регуляторної політики в сфері підприємницької діяльності, М.А. Погрібняк [6] – питання державного регулювання різних галузей економіки тощо.

Мета статті. Метою статті є проведення аналізу діючої нормативно-правової бази формування та реалізації державної регуляторної політики Кабінетом Міністрів України в галузях, які належать до сфери його управління.

Виклад основного матеріалу. Механізми регуляторної взаємодії між різними гілками влади, а також органами місцевого самоврядування встановлюються виключно Конституцією України і законами України. До цих механізмів належить і нормативно-правовий механізм, реалізацією якого є нормативно-правове забезпечення тієї чи іншої галузі управління.

Першим кроком відносно становлення нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної регуляторної політики на законодавчому рівні стало прийняття у 2003 році базового профільного Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7] (далі – Закон), який визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. До його прийняття протягом 1998-2003 рр. в Україні діяло декілька нормативно-правових актів (далі – НПА), що визначали ключові моменти регулювання підприємницької діяльності, однак вони не мали комплексного характеру. До них можна віднести:

– Закон України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» [8].

– Укази Президента України «Про усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності» [9], «Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємства» [10], «Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства» [11], «Про заходи щодо забезпе-

чення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності» [12].

– Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів» [13], «Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» [14] та інші.

Для визначення основних складників нормативно-правового забезпечення державної регуляторної політики автор розглядає спочатку напрями регуляторної діяльності Верховної Ради України як основної рушійної сили в творенні нормативно-правового забезпечення. Ця діяльність повинна розглядатися не тільки з позицій регулювання економічних (чи господарських) відносин, але й із позицій державотворчого, адміністративного та правового регулювання.

До державотворчої регуляторної діяльності можна віднести прийняття таких актів, які змінюють норми Конституції, державний устрій країни, проводять розподіл територій між областями тощо.

До адміністративного регулювання можна віднести прийняття таких актів, якими регулюються взаємовідносини між найвищими органами чи посадовими особами державної влади в Україні – Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та Президентом, а також відносини ВРУ з центральними виконавчими органами державної влади. До цього ж типу регулювання відноситься встановлення взаємовідносин і розподіл повноважень між усіма гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою, – а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Таким чином органи місцевого самоврядування виступають не як органи державної влади (хоча й мають у своїх функціях певні ознаки державних органів влади), а саме як органи, які дбають і захищають інтереси територіальної громади і приймають від її імені рішення [15].

Приймаючи певні акти, Верховна Рада України може вимагати від уряду, центральних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування привести у відповідність до прийнятих законодавчих норм власні підзаконні акти, що також може вважатися непрямим адміністративним регулюванням.

Економічне регулювання носить найбільш видимий характер для суспільства і впливає на соціально-економічну ситуацію в країні. До

актів, які носять економічний регуляторний характер, можна віднести Бюджетний та Податковий кодекси України, Закон України «Про Державний бюджет», який приймається щорічно [16].

До **правового регулювання**, крім всіх вищеперерахованих видів, можна віднести прийняття актів, які регламентують процедури, механізми, інструменти, методики, порядки, норми тощо, які застосовуються у діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також у діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 92 Конституції України).

Кабінет Міністрів України відіграє другу після Верховної Ради України роль у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, адже «...забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; ..., розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм» [17]. Таким чином, формування, здійснення та відслідковування державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України.

Після прийняття Закону [7] Кабінет Міністрів України видав низку нормативно-правових актів, які мають прямий вплив на державну регуляторну політику. Автор розглядає деякі з них.

Так, Постанова КМУ від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [18] встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проект якого розроблений регулятором органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проекту акта. Вимоги цієї методики не поширюються на проекти регуляторних актів, розроблені Національним банком.

У разі, коли проект регуляторного акта одночасно містить норми, які регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, які регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, проведення аналізу здійснюється лише стосовно норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами.

Постанова КМУ і Національного банку України від 14.04.2004 № 471 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України» [19] передбачала особливий порядок при підготовці регуляторних актів Національним банком України. Це відноситься до функцій, які носять специфічний характер, наприклад встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів і майна; регулювання діяльності платіжних систем і систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками; визначення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення та забезпечення безперервного, надійного та ефективного функціонування, розвитку створених ним платіжних та облікових систем, контроль і створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації тощо.

Постанова КМУ від 11.02.2004 № 150 «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [20] встановлювала, що регуляторні акти, прийняті Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, а також територіальними органами центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, районах, районних у м. Києві та Севастополі адміністрацій та їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях або друкованих засобах масової інформації Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій. Це стосувалося планів підготовки органом проектів регуляторних актів та змін до них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проектів цих актів і аналізу їх регуляторного впливу; звітів про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомо-

стей про регуляторну діяльність органу. Цією ж постановою вносилися зміни до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [21].

Постанова КМУ від 31.10.2007 № 1280 «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції» [22] визначає механізм здійснення органами державного нагляду (контролю) відбору зразків продукції у суб'єктів господарювання для проведення експертизи (випробування). Відбір зразків продукції здійснюється на підставі письмового вмотивованого рішення керівника органу державного нагляду (контролю) або його заступника згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» як основного закону, який унормовує регуляторну діяльність із метою визначення безпечності та якості продукції, що виробляється або розповсюджується на території України.

Постанова КМУ від 31.10.2007 № 1279 «Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних із проведенням експертизи (випробування) зразків продукції» [23] визначає механізм відшкодування суб'єктом господарювання витрат органу державного нагляду (контролю), пов'язаних із проведенням експертизи (випробування) зразків продукції (далі – експертиза) у разі підтвердження за результатами експертизи факту порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства.

Основною та справедливою нормою цієї процедури є те, що кошти за вже приведену експертизу стягуються тільки у випадку, коли встановлено факт порушення законодавства (не забезпечено безпечність або якість продукції): «2. Орган державного нагляду (контролю) в тижневий строк після ознайомлення суб'єкта господарювання з висновком експертизи, під час проведення якої встановлено факт порушення вимог законодавства, готує документи, які підтверджують витрати, пов'язані з проведенням експертизи, та надсилає їх суб'єкту господарювання».

Постанова КМУ від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [24]. Цією постановою затверджується перелік органів ліцензування, до якого включено 26 позицій: центральні органи виконавчої влади, Рада

Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Також тут вказано, які види господарської діяльності який орган ліцензує. Наприклад, Міністерство освіти і науки України ліцензує освітню діяльність у сфері вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти, а Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації видають ліцензії на ведення освітньої діяльності у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти.

Основний позитивний момент цієї постанови полягає у скасуванні 80 раніше діючих нормативно-правових актів, які регулювали сферу видачі ліцензій на ведення господарської діяльності. Таким чином, відбулося суттєве упорядкування цієї сфери, що призвело до зменшення витрат суб'єктів господарювання на отримання та продовження ліцензій, а також покращило антикорупційні механізми у цій сфері.

Постанова КМУ від 16.03.2016 № 182 «Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування планових і позапланових перевірок дотримання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування» [25]. Цією постановою визначається процедура проведення державною регуляторною службою (ДРС) як спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування перевірок дотримання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування [24]. Під час проведення перевірки посадова особа або комісія вивчає документи таких органів повністю або вибірково, які можуть бути присвячені таким питанням:

- формування та ведення ліцензійних справ;
- забезпечення доступності інформації у сфері ліцензування;
- передача відомостей до Єдиного ліцензійного реєстру інформації про ліцензування та видачу ліцензій;
- подання уповноваженому органу щорічних ліцензійних звітів;
- повідомлення здобувачів ліцензії про прийняті органом ліцензування рішення у сфері ліцензування;
- усунення органом ліцензування порушень вимог законодавства у сфері ліцензування, виявлених уповноваженим органом під час проведення попередньої перевірки;

– здійснення органом ліцензування контролю за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов тощо.

Постанова КМУ від 24 травня 2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)» [26]. Ця постанова визначає Порядок проведення перевірок дотримання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Державна регуляторна служба визначається уповноваженим органом щодо проведення цих перевірок. Цікавою новелою цієї постанови є те, що позапланова перевірка може призначатися, наприклад, за дорученням Прем'єр-Міністра України:

«Позапланові перевірки органу державного нагляду (контролю) проводяться з таких підстав:

– письмового повідомлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, за рішенням суду про порушення органом державного нагляду (контролю) вимог Закону;

– звернення суб'єкта господарювання з приводу порушення органом державного нагляду (контролю) вимог Закону щодо проведення стосовно такого суб'єкта заходів державного нагляду (контролю);

– виявлення відповідальними посадовими особами ДРС фактів невнесення або внесення недостовірних відомостей, внесення відомостей не в повному обсязі щодо заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) під час аналізу інформації, внесеної органами державного нагляду (контролю) до цієї системи;

– перевірка виконання органом державного нагляду (контролю) подання щодо усунення порушень вимог Закону;

– за дорученням Прем'єр-Міністра України».

Також під час проведення позапланової перевірки з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням таких питань у посвідченні на проведення перевірки. Інші питання ведення державного нагляду (контролю) уповноваженим на це органом не зачіпаються.

Розпорядження КМУ від 23.08.2016 № 615-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання

такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» [27]. Цим розпорядженням було запропоновано провести ряд заходів із дерегуляції, а саме 112 заходів за 10 напрямками:

1. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності в аграрній галузі.

2. Спрощення адміністративних процедур регулювання господарської діяльності.

3. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у будівельній галузі.

4. Удосконалення процедури державного нагляду (контролю) за регулюванням господарської діяльності.

5. Розширення можливостей суб'єктів господарювання щодо участі у наданні публічних послуг.

6. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у нафтогазовій галузі, надрокористуванні та електроенергетиці.

7. Спрощення процедур митного, податкового регулювання господарської діяльності та подання звітності.

8. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у сферах інформаційних технологій і телекомунікацій.

9. Удосконалення процедур технічного регулювання господарської діяльності.

10. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у харчовій галузі.

Таким чином, вказана постанова дає широке підґрунтя для проведення дерегуляції в багатьох сферах публічного управління.

Постанова КМУ від 10.05.2018 № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» [28]. Ця постанова встановлює єдиний підхід до розроблення органами державного нагляду (контролю) критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) (далі – критерії).

Вказується, що критерії розробляються органом державного нагляду (контролю) у певній сфері відповідно до вимог законодавства з урахуванням цієї методики, даних про настання

негативних наслідків від провадження господарської діяльності суб'єктів господарювання, пропозицій громадських об'єднань та затверджуються Кабінетом Міністрів України. У разі, коли органами, уповноваженими здійснювати державний нагляд (контроль) у відповідних сферах, є місцеві державні адміністрації та/або органи місцевого самоврядування, критерії розробляються центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах.

Також цим нормативно-правовим актом встановлюються вимоги щодо розроблення критеріїв, вимоги щодо віднесення суб'єктів господарювання до ступенів ризику, вимоги щодо визначення періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю), вимоги щодо оприлюднення інформації, чим досягається висока прозорість, неупередженість та ефективність державного нагляду (контролю) у відповідних сферах.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України, можна сказати, що на сьогодні підтверджується його провідна роль у формуванні, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики як через прийняття відповідних нормативно-правових актів, що відносяться до ДРП, так і через передачу регуляторних повноважень іншим центральним органам виконавчої влади, їх територіальним підрозділам, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. Це особливо актуально в період проведення децентралізації та збільшення повноважень на регіональному та місцевому рівнях.

Подальші розвідки слід проводити щодо поглибленого вивчення нормативно-правової бази регуляторної діяльності як за сферами господарської діяльності, так і за органами, які її здійснюють.

Список використаної літератури:

1. Дурман М.О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(4). 2011. Херсон. С. 141–149.
2. Дурман М.О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія. Херсон: Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С. 2019. С. 517–563.
3. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. К.: Вид. УАДУ, 2000. 328 с.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Основи. 2002. 750 с.
5. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні. К.: МАУП, 2005. 336 с.
6. Погрібняк М.А.. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Дис. канд. наук: 25.00.02. Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2008.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79.
8. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України від 21.12.2000 № 2157-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 7, ст. 35.
9. Про усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України від 03.02.1998 № 79/98. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/79/98>.
10. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва: Указ Президента України від 22.01.2000 № 89/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/89/2000>.
11. Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України від 25.05.2000 № 721/2000. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/721/2000>.
12. Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності: Указ Президента України від 15.07.2000 № 906/2000. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/906/2000>.
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 767. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/767-2000-%D0%BF>.
14. Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.07.2000 № 1182. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1182-2000-%D0%BF>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
16. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.
17. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18>.

18. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>.
19. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України : Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 14.04.2004 № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2004-%D0%BF>.
20. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-p>.
21. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. *Офіційний вісник України*, 2002, № 2, ст. 57.
22. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-p>.
23. Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних із проведенням експертизи (випробування) зразків продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2007-p>.
24. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p>.
25. Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових і позапланових перевірок дотримання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2016-p>.
26. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF#n8>.
27. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-%D1%80>.
28. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF>.

Durman M. O. Some aspects of the regulatory activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine

The article deals with some aspects of the regulatory activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is noted that regulatory and legal support is very important for different spheres of public administration, in the formation and implementation of public policy in them, including the state regulatory policy. Therefore, the analysis of the current regulatory framework for the formation and implementation of the state regulatory policy by the Cabinet of Ministers of Ukraine in the areas related to its management is relevant. Mechanisms of regulatory interaction between different branches of government, as well as local self-government bodies, are established exclusively by the Constitution of Ukraine and the Laws of Ukraine.

These mechanisms include the regulatory mechanism, the implementation of which is the regulatory support of a particular branch of government. It has been determined that certain regulatory documents on regulatory activity have been adopted since Ukraine's independence in terms of regulating economic relations. However, today regulatory activity should be considered not only from the standpoint of regulation of economic (or economic) relations, but also from the standpoint of state-making, administrative and legal regulation. It is stated that the regulation of economic relations is still happening through the organizational and legal mechanism and its implementation – regulatory and legal. provision of regulatory activity – formation, implementation and monitoring of the state regulatory policy.

When considering the regulatory activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, it may issue decrees and orders that will have direct regulatory effect, or these legal acts will approve relevant provisions, procedures, regulations, etc. that will also be of a regulatory nature. It is stated that the legal act, issued by the Cabinet of Ministers of Ukraine, regulate different spheres of economic (economic) activity of economic entities and establish requirements to the relevant state bodies for control over these entities through, for example, the procedure of licensing certain types of economic activity.

In conclusion, the role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the formulation, implementation and monitoring of the state regulatory policy is confirmed, both through the adoption of relevant normative legal acts related to the SRP and through the transfer of regulatory powers to other central executive authorities, their executive authorities, units, local state administrations and local governments.

Key words: *public administration, organizational and legal mechanism of public administration, regulatory support, state regulatory policy (SRP), Cabinet of Ministers of Ukraine, regulatory activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine.*

Т. В. Запорожець

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національної академії державного управління при Президентові України

ЦИФРОВЕ ВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПТУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРОЕКТНІ ПІДХОДИ У ШВЕЦІЇ

У статті здійснено вивчення зарубіжного досвіду впровадження цифрового врядування на основі проектних підходів на прикладі Швеції, яка досягла значних успіхів у досліджуваній сфері. Доведено, що інтелектуальне управління стає новою парадигмою публічного врядування в контексті розвитку цифрового суспільства, а тому потребує всебічного аналізу сучасних наукових розробок у зарубіжному науковому просторі.

Обґрунтовано, що сучасні інтелектуальні технології суттєво змінюють наше життя, способи виробництва продукції та послуг, методи та форми навчання, впливають на соціальну структуру суспільства, економіку, політику та розвиток соціокультурних інститутів. Розвиток цих технологій визначає різні соціальні ефекти, сприяє появі нових гуманітарних знань, відомих як концепція інформаційного суспільства.

Встановлено, що Україна – одна з країн, у якій на законодавчому рівні розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх технологій в усіх сферах суспільного життя та в діяльності органів державного та місцевого самоврядування визначено як один із пріоритетних напрямів державної політики.

З'ясовано, що досвід Швеції у реалізації проектного підходу в сфері цифрового врядування залишається найбільш цілісним і важливим з точки зору його дослідження та впровадження в Україні. Це засвідчується і тим, що Швеція кілька років поспіль утримує позиції лідера у світових рейтингах розвитку цифрового врядування, уряд країни прагне постійного вдосконалення політики у цій сфері.

Запровадження нового, вдосконаленого підходу до управління проектами з цифрового врядування забезпечує посилення моніторингу та контролю за реалізацією великих технологічних проектів центральних органів виконавчої влади, оптимізацію методів їх фінансування з метою підвищення ефективності управління витратами, покращення координації та посилення співпраці між центральними органами виконавчої влади, навчання публічних службовців із метою підвищення рівня їх цифрової компетентності тощо. Встановлено, що застосування проектного підходу в сфері цифрового врядування дозволяє реалізовувати більш комплексні та масштабні проекти, ніж за інших форм організації цифровізації державного управління. Це дозволяє не лише спростити механізм проектування нових послуг (або цифровізації вже існуючих), але й автоматизувати механізм їх оцінки.

Ключові слова: цифрове врядування, інтелектуальне управління, проектні підходи в сфері цифрового врядування.

Постановка проблеми. Сучасні інтелектуальні технології змінюють наше життя, способи виробництва продуктів і послуг, методи й форми освіти, впливають на соціальну структуру суспільства, економіку, політику та розвиток соціокультурних інститутів. Більше того, розвиток цих технологій детермінує різноманітні соціальні ефекти, сприяє виникненню нового гуманітарного знання, відомого як концепція інформаційного суспільства [1].

Україна належить до числа країн, у яких на законодавчому рівні розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним із пріоритетних напрямів державної політики [2]. У національному законодавстві задекларована підтримка Україною засад, завдань та цілей, проголошених у документах, прийня-

тих на Женевському (2003 р.) та Туніському (2005 р.) самітах із питань інформаційного суспільства, а також визначена її готовність брати участь у глобальному процесі формування відкритого для всіх і спрямованого на розвиток інформаційного суспільства [2]. Інтелектуальне управління стає новою парадигмою публічного врядування в умовах розвитку цифрового суспільства, а тому потребує комплексного аналізу сучасних дослідницьких розробок із цього питання у зарубіжному науковому просторі. Відтак актуальним є вивчення зарубіжного досвіду впровадження цифрового врядування на основі проектних підходів на прикладі Швеції, яка досягла значних успіхів у досліджуваній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання інтелектуального управління досліджувалися у роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників: А. Антохова, В. Бунь, М. Грачова, Н. Дяченко, О. Карпенка, В. Коцовського, В. Нікіфорова, І. Новаківського, О. Пескова, І. Розенберга, А. Серенюк, М. Хагена, Р. Холландера, Е. Тоффлера та інших.

Мета статті. Метою дослідження є вивчення зарубіжного досвіду щодо впровадження цифрового врядування на основі проектних підходів на прикладі Швеції.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих проектів у сфері цифровізації Швеції та застосування проектного підходу стала *програма розробки електронних ID-карток* [3, с. 73]. Формуючи підходи до реалізації цього проекту шведська сторона виходила з того, що проект цифрового врядування, як правило, складається з п'яти етапів: оцінка проекту, аналіз поточної реальності, розробка нової системи, побудова та реалізація системи та подальші кроки. Розробка державних електронних послуг, включаючи електронні ID-картки, здійснюється у різних умовах, але завдання, що виконуються на кожному етапі, залишаються однаковими.

По-перше, на етапі оцінки проекту визначаються основні його параметри, вивчається потреба у впровадженні та актуальність. Проекти цифрового врядування, як правило, спрямовані на практичне вирішення проблем або пошук можливостей.

По-друге, аналіз поточної реальності включає опис інформації, технологій, процесів, цілей і цінностей, персоналу та навичок, систем і структур управління та інших ресурсів, таких як фінансові затрати та час. На цьому етапі

здійснюється аудит та аналіз інформаційних систем, зріз проблем і контекстний аналіз для побудови загальної картини, може проводитися SWOT-аналіз.

По-третє, етап проектування передбачає визначення цілей, пов'язаних із розмірами нової системи (включаючи апаратне і програмне забезпечення). Враховуються також організаційні аспекти процесу проектування.

По-четверте, побудова системи відбувається з обов'язковим тестуванням та документальним оформленням.

Заключний етап реалізації включає планування процесів упровадження (навчання користувачів, перетворення даних, технічне обслуговування систем, упровадження нової системи, моніторинг та оцінка ефективності).

Проблеми розвитку цифрового врядування, зокрема впровадження електронних ID-карток, можуть бути пов'язані з такими чинниками: інформація та дані, організаційні та управлінські проблеми, нормативно-правові та інституційні передумови. Критичною перешкодою може стати відсутність організаційної співпраці у міжінституційних проектах і програмах. Зазвичай інституції діють занадто самостійно, а ініціативи, як правило, погано координуються. Цей недолік також простежується при розробці національних електронних ID-карток.

Існує кілька проблем, які виникають при управлінні проектами цифрового врядування. Причини невдачі різноманітні [4, с. 118], але найбільш поширеними є такі:

- відсутність внутрішньої відповідальності;
- слабка стратегія та/або бачення розвитку;
- слабке управління проектами (включаючи управління технологіями);
- неприйнятна технологічна інфраструктура;
- проблеми, пов'язані з обміном даними.

Ознаки невдач проектів цифрового врядування можуть бути пов'язані з такими особливостями цифрового врядування:

- менеджери проектів не розуміють потреби користувачів;
- масштаби проекту погано визначені;
- неналежне управління змінами в проекті;
- зміни бізнес-потреб;
- обмежені терміни;
- опір користувачів;
- втрата спонсорів;
- брак фахівців з відповідними навичками.

Ще один важливий приклад застосування проектного підходу у побудові систем цифрового врядування в Швеції є *створення Порталу для реєстрації бізнесу*. Рішення про запуск порталу спричинила така проблема: у Швеції складно відкрити бізнес. Для відкриття бізнесу громадянину доводилося звертатися окремо до кожного відомства. Це стало першим кроком на шляху до співпраці, яка пізніше призвела до розвитку порталу для реєстрації бізнесу. Було запропоноване рішення створити інтернет-портал, де користувачі могли б зареєструвати компанію та керувати нею. Відповідні департаменти трьох загальнодержавних установ (Служба реєстрації компаній, Податкове агентство та Агентство з економічного та регіонального розвитку) сформували проектну групу. Розробка розпочалася в січні 2009 року, а перша версія порталу була запущена в червні того ж року.

Масштабним проектом у сфері цифрового врядування Швеції є *Служба урядових повідомлень*. Розвиток служби розпочався у 2009 році. Спочатку вона була частиною порталу для реєстрації бізнесу, оскільки залучені установи бачили спільні переваги такої служби. Одна з очікуваних переваг полягала у зниженні витрат через зменшення обсягів друкованих повідомлень і поштових відправлень. У проектній документації більше уваги приділялося внутрішнім потребам установ, ніж вимогам користувачів.

Служба урядових повідомлень пізніше стала самостійним проектом з окремим електронним порталом з огляду на те, що цільова аудиторія порталу – підприємці, а служби повідомлень – усі громадян, які отримують державну кореспонденцію. Службу урядових повідомлень можна описати як стандартну інфраструктуру для надсилання повідомлень. Уряд використовує єдину поштову скриньку, однак користувачі також можуть обрати варіант отримання пошти з низки поштових скриньок приватних компаній.

Варто згадати ще низку проектів у сфері цифрового врядування, де Швеції вдалося досягти значних успіхів в тому числі і шляхом застосування проектного підходу [5, с. 194].

Так, *Проект електронного водійського посвідчення* спрямований на розробку послуги, яка автоматично приймає рішення у «зелених справах» (тобто запити від громадян, які не вимагають значного внутрішнього

процесу обробки). Проект спрямований на підтримку співробітників державної установи, яка обробляє подібні запити. Метою цієї ініціативи з точки зору установи є досягнення ефективності та перерозподіл ресурсів між «зеленими» та більш складними завданнями, що вимагають прийняття рішень людиною, попередніх перевірок тощо. На національному рівні це також дає можливість стандартизувати процеси обробки заявок у регіонах. Цей тип електронних послуг є прикладом внутрішнього цифрового врядування відповідно до категорій, запропонованих П. Бейнон-Девіс [6, с. 14].

Залучені установи мають високі очікування щодо якості даних, наданих громадянами через інтерфейс електронної служби, відомої як G2C. Громадяни використовують цей інтерфейс, заповнюючи заявку на отримання водійських прав, що дозволяє установі автоматично перевіряти якість даних. Проектом електронного водійського посвідчення управляє його керівник в окружній раді Швеції. Оскільки проект міжвідомчий, до нього залучені члени Національної шведської дорожньої асоціації та декілька зовнішніх ІТ-компаній, що надають послуги з проектування та розробки мобільних додатків.

Проект порталу для отримання водійських прав упроваджений із метою об'єднання декількох державних установ (окружні ради та дорожні асоціації) для отримання водійських прав, оскільки цей процес у Швеції був складний і довготривалий. Основна його мета полягала в тому, щоб громадяни могли легко знаходити інформацію та взаємодіяти з відповідним органом. Портал охоплює відповідну інформацію щодо всього життєвого циклу водійських прав. Вебпортал надає громадянам Швеції легкий доступ до електронних послуг та слугує мостом між державними установами та залученими організаціями (наприклад, для обміну даними та координування опублікованої інформації). Портал – це рішення, яке підтримує інтерфейси G2G та G2C. Проект порталу спрямований на поєднання та інтеграцію переваг для громадян та ефективності установ.

Проект інтегрованої інформаційної системи охорони здоров'я (HIS). Спочатку це був пілотний проект. Участь у ньому взяли декілька державних лікарень і пунктів надання первинної медико-санітарної допомоги. Для

дослідження були обрані три установи (два медичних центри та клініка). Було також досліджено діяльність органу, відповідального за впровадження інтегрованої інформаційної системи. Під час дослідження впровадження увага була зосереджена на організаційних аспектах: процес закупівель, процес упровадження та використання інформаційних систем медичної допомоги.

Метою реалізації проєкту було досягнення умов, коли інформація про пацієнта є доступною та захищеною, а у довгостроковій перспективі – забезпечено належний рівень надання медичної допомоги. HIS – це повністю інтегрована інформаційна система, яка складається зі стандартного пакету програм і доступна на відкритому ринку. Реалізація HIS охопила понад 10 000 користувачів. Після порівняно короткого пілотного дослідження система була реалізована з використанням підходу «Великого вибуху». Зараз ця система використовується по всій Швеції та за кордоном, а також приватними медичними установами. Система охоплює як роботу з пацієнтом, так і адміністративні функції [7, с. 11].

Висновки і пропозиції. Досвід Швеції свідчить, що застосування проєктного підходу в сфері цифрового врядування дозволяє реалізовувати більш комплексні та масштабні проєкти, ніж за інших форм організації цифровізації державного управління. Це дозволяє не лише спростити механізм проєктування

нових послуг (або цифровізації вже існуючих), але й автоматизувати механізм їх оцінки.

Список використаної літератури:

1. Політанський В. Концептуальні ідеї розвитку інформаційного суспільства. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/4/30.pdf>.
2. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
3. Ulf Melin, Karin Axelsson and Fredrik Söderström. Managing the development of e-ID in a public e-service context Challenges and path dependencies from a life-cycle perspective. *Department of Management and Engineering. Information Systems Division*. Linköping University, Linköping, Sweden. Vol. 10. № 1, с. 72–98.
4. Sarantis D., Charalabidis Y. and Askounis D. A goal-driven management framework for electronic government transformation projects implementation. *Government Information Quarterly*, 2011. Vol. 28. № 1, p. 117–128.
5. Melin U. And Wihlborg E. Balanced and integrated e-government implementation – exploring the crossroad of public policy-making and information systems project management processes. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2018. Vol. 12. № 2, p. 191–208.
6. P. Beynon-Davies. Models for e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2007, Vol. 14. № 1 p. 7–28.
7. Millard J. Public Services in Europe: Past, Present and Future. *Danish Technology Institute*. Copenhagen, 2013. Vol. 11. № 3, p. 9–17.

Zapozhets T. V. Digital management as a basic mechanism for implementing the concept of intellectual administration: design approaches in Sweden

The article examines overseas experience in implementing digital governance based on project approaches based on the example of Sweden, which has achieved considerable success in the field of research. It has been proved that intellectual management is becoming a new paradigm of public governance in the context of the development of digital society, and therefore requires a comprehensive analysis of modern scientific developments in foreign scientific space. It is substantiated that modern intellectual technologies significantly change our life, ways of production of products and services, methods and forms of education, influence the social structure of society, economy, politics and development of socio-cultural institutions.

The development of these technologies determines the different social effects, promotes the emergence of new humanitarian knowledge, known as the concept of information society. It is established that Ukraine is one of the countries in which at the legislative level the development of the information society and the introduction of the latest technologies in all spheres of public life and in the activity of state and local self-government bodies are defined as one of the priority directions of state policy.

Sweden's experience in implementing the project approach in digital governance remains the most comprehensive and important in terms of its research and implementation in Ukraine. This is also evidenced by the fact that Sweden has been a leader in the global rankings of digital governance for several years in a row, and the government is striving for continuous improvement of policy in

this area. Introducing a new, improved approach to digital governance projects enhances monitoring and control over large technology projects of central executive bodies, streamlining their funding methods to improve cost management efficiency, improve coordination and enhance cooperation between central executive bodies, public authorities employees to increase their digital competence and more.

It is established that the application of the project approach in the field of digital governance allows to implement more complex and large-scale projects than in other forms of organization of digitalization of public administration. This not only simplifies the mechanism of designing new services (or digitizing existing ones), but also automates the mechanism of their evaluation.

Key words: *digital management, intellectual management, design approaches in the field of digital management.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-18>

М. І. Іщенко

доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

Є. В. Міщук

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

М. О. Сопілка

магістрант кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

СУЧАСНЕ ОСМИСЛЕННЯ ПОНЯТЬ «ПУБЛІЧНА ОСОБА», «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена уточненню сутності понять «публічна особа» і «державний службовець» у контексті публічного управління та адміністрування. Дослідження передбачає необхідність звернення до характеристики публічної особи як особи суспільного значення та державного службовця як представника державної влади у суспільстві.

У результаті детального аналізу наукового-теоретичних джерел і чинних нормативно-правових актів було виявлено основні проблемні аспекти розуміння сутності цих термінів. Головна увага приділена проблемі дефініції терміну «публічна особа». Зроблено акцент на відсутності його у законодавстві України. Проаналізовано визначення терміну у фаховій літературі з правової та судової практики. Виявлено не узгодженість думок науковців щодо критеріїв та ознак публічної особи. Частина науковців зазначає у своїх наукових працях, що публічна особа тотожна до змісту терміну «державний службовець». Однак, інші вважають публічну особу як відому людину незалежно від причетності її до виконання державних функцій.

Охарактеризовано тлумачення поняття «державного службовця» як виконавця державних функцій і завдань із погляду українського законодавства та наукової літератури. Розглянуто міжнародний досвід як приклад визначення сутності й ролі державного службовця та публічної особи у політичній, культурній та соціальній сфері суспільного життя.

Розкрито зміст правового статусу, прав, обов'язків і відповідальності державного службовця та публічної особи. Проведено співставлення дефініцій термінів для розуміння їх у контексті публічного управління та адміністрування. Вироблено практичні пропозиції щодо критеріальних ознак розмежування понять «публічна особа» і «державний службовець».

Обґрунтовано поділ публічних осіб на такі види як політичні публічні особи, публічні службовці, публічні особи шоу-бізнесу й спорту. Поділ важливий для ефективності функціонування державної, публічної служби України та професійної діяльності зокрема.

Окреслено подальший напрям дослідження з диференціації понять «публічна особа» і «державний службовець» у контексті зарубіжного досвіду.

Ключові слова: фізична особа публічного права, службовець у сфері державної служби, публічний діяч, публічна служба, публічні фігури.

Постановка проблеми. Питання понятійно-категоріального апарату щодо визначення поняття «публічна особа» здебільшого

є предметом дослідження правової та судової практики. У публічному управлінні цей термін уживається нечасто, ще менше він дослідже-

ний у відповідній фаховій літературі. У теорії та практиці публічного управління превалюють поняття «публічний діяч» та «державний службовець». Тому актуальним завданням автори вважають поглиблене дослідження змісту понять «публічна особа» та «державний службовець» у межах публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню розкриття дефініцій «публічна особа», «державний службовець» присвячено чимало праць вітчизняних науковців. Зокрема, В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє [4], О.І. Нагнічук [5], Л. Борисова [7], О.О. Серебряник [8], А.В. Кардаш [10], І.Л. Олійник [11], Н.С. Панова [13], А.П. Таргоній [14], Т.Ю. Витко [15] розкрили сутність застосування терміну «публічна особа», але з погляду правової науки. Такі науковці як Р.О. Стефанчук [3], Т.В. Лісніча [6] зробили спробу з'ясувати та розкрити основні риси публічної особи.

Проте, визнаючи значущість наукових доробок, слід зазначити, що в межах одного дослідження з галузі публічного управління та адміністрування не проводилося співставлення понять «публічна особа» та «державний службовець».

Мета статті: уточнення сутності понять «публічна особа», «державний службовець» у контексті публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. В українському законодавстві використовуються значна кількість термінів «державний службовець», «службова особа», «посадова особа», «офіційна особа» та інших. Однак термін «публічна особа» відсутній. Одне з перших згадувань подібного терміну до поняття «публічна особа» є в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи».

У названій постанові зауважено, що особи, які посідають державні посади і (або) мають право розпоряджатися державними коштами; відіграють певну роль у громадському житті (у галузі економіки, політики, спорті, соціальній сфері, культурі чи в будь-якій іншій галузі), тому вважаються публічними фігурами [1]. Відповідно до тієї ж постанови Пленуму Верховного Суду України «публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів і вчинків, відтак повинні це усвідомлювати». «Вони підлягають ретельному громадському

контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації» [1]. Отже, зазначене можна сприймати як ознаки публічної особи.

Наступне, на що варто звернути увагу, це п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», де публічні особи – це особи, які є національними, іноземними публічними діячами, діячами, що виконують політичні функції в міжнародних організаціях [2]. Втім поняття «публічні діячі» використовується лише для цілей законодавства щодо відмивання коштів.

Згідно зазначеного закону, фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх трьох років визначені публічні функції в іноземних державах або публічні функції в Україні, є іноземними публічними діячами або національними публічними діячами [2]. Наприклад, до національних публічних діячів належать такі: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Центральної виборчої комісії; народні депутати України; Голова та члени Правління Національного банку України, Голова та судді Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, Голова та члени Рахункової палати; Начальник Генерального штабу – Головнокомандувач Збройних Сил України, начальники Сухопутних військ, Повітряних Сил, Військово-Морських Сил; Голова Служби безпеки України тощо [2]. До іноземних публічних діячів зараховують глав держав, керівників уряду, міністрів та їх заступників; депутатів парламенту; голів та членів правлінь центральних банків; членів Верховного Суду, надзвичайних та повноважних послів та інших [2].

У фаховій літературі з правової та судової практики є плутанина та невеликий масив дослідження дефініції терміну «публічна особа». Наприклад, науковець Р.О. Стефанчук рекомендував закріплення в цивільному законодавстві спеціального правового статусу «фізична особа публічного права». Він пропонує вказаний термін розуміти як фізичну особу, яка є посадовою чи службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншим суб'єктом [3, с. 4].

Розмите твердження змісту поняття «публічна особа» вимагає детального дослідження. Тому для визначення статусу публіч-

ної особи доречно опиратися на зміст терміну «публічна служба». Публічна служба – служба, що забезпечує реалізацію діяльності політичних і державних посадових осіб у колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військовій та альтернативній службі, органах місцевого самоврядування [4, с. 141]. Виходячи з визначення терміну «публічна служба», до публічної особи можна віднести фізичних осіб на політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах місцевого самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права, органах судової та державної влади, прокуратурі, а також військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, іншій службовій діяльності у державних органах [4, с. 141]. Відповідно до тлумачного словника «Публічне управління» «публічна особа – особа, яка виконує важливу соціальну функцію, працює у сфері державного управління та місцевого самоврядування, є представником політичної партії чи громадської організації та відома широкій публіці» [4, с. 139].

У практиці Європейського суду з прав людини у випадку, «коли засоби масової інформації опубліковують статтю чи фотографії тієї чи іншої особи, то особа, про яку опубліковано інформацію, втратила своє право на недоторканність приватного життя, оскільки стала публічною особою» [5, с. 72]. Згідно із міжнародною практикою до публічних людей належать політики, спортсмени, співаки, актори, телеведучі, громадські діячі, а також державні службовці [6, с. 109].

Однією з ознак публічної особи, як зазначено у праці Л. Борисової, є її знаходження на публіці. Отже, її приватне життя є відомим загалу, але це не торкається всіх деталей життя [7]. Втім таке загальне тлумачення цього поняття не доцільно застосовувати для окреслення категорії осіб, які підпадають під коло публічних із погляду наукової галузі публічного управління та адміністрування.

Науковець О.О. Серебряник, аналізуючи статтю 3 Закону України «Про запобігання корупції», у якій встановлений перелік фізичних осіб, на яких покладена певна відповідальність перед суспільством, зазначає, що не усі наведені категорії у статті можуть співвідноситися з публічною особою [8, с. 106]. Крім, того у своїй праці вона поділила фізичних осіб на приватних і публічних залежно від виду інформації, яка про них відома. Інформація про публічну особу

здебільшого формується суспільством та має режим повної відкритості [8, с. 179].

Згідно Закону України «Про запобігання корупції» у переліку зазначені:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, Прем'єр-міністр України, депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування тощо);

2) особи, які для цілей цього закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, кандидати у народні депутати України) [9].

Оскільки не кожний нотаріус, аудитор і вчитель може бути публічною особою, то із вказаного переліку не всі особи будуть належати до публічних, а лише знайомі широкому загалу, до яких існує суспільний інтерес [8, с. 106].

Близьким за значенням є дефініція терміну «публічна особа» з боку публічного управління та адміністрування, що розкрито у термінологічному словнику «Публічне управління». Так, особа, яка є представником політичної партії чи громадської організації, та (або) проводить свою діяльність у сфері державного управління та місцевого самоврядування, виконує вагомі соціальні функції та загальновідома суспільству, належить до публічних осіб [4, с. 138].

У своїй дослідницькій праці «Захист інформації про публічних осіб в Україні» А.В. Кардаш пропонує до публічних осіб зарахувати діячів шоу-бізнесу, відомих спортсменів, економістів, політиків, кандидатів на виборні державні посади та журналістів, які коментують життя суспільства у засобах масової інформації, письменників та інших [10, с. 85].

Не менш важливий внесок у розмежування поняття «публічна особа» від інших було зроблено науковцем Т.В. Ліснічою. Вона стверджує, що особа, яка виконує державні функції, та особа, яка має суспільний інтерес до свого життя внаслідок своєї діяльності, – це різні види публічної особи [6, с. 111].

І.Л. Олійник, досліджуючи поняття «державний службовець», наводить таку точку зору, що державні службовці – це особи «на посадах у різних організаціях державної влади,

характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють» [11, с. 218]. Державна служба є головним елементом державного та публічного управління, сполучною ланкою між державою та людиною при реалізації ними законних інтересів та прав. Проте, саме функціонування державної служби втілюється через державних службовців.

Термінологічний словник «Публічне управління» розкриває дефініцію поняття «державний службовець» як особу, яка в порядку конкурсного відбору призначається на посаду державної служби для здійснення владних повноважень, виконання завдань і функцій держави, одержуючи грошову винагороду з бюджету України [4, с. 38].

Законодавство України про державну службу вживає термін «державний службовець» у такому значенні: «Це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [12].

Слід зауважити, що в науковій літературі неодноразово робилися спроби визначити поняття «державний службовець». Н.С. Панова під час аналізу понять «державна служба» і «державний службовець» виокремила такі основні ознаки державного службовця, які відмежовують його від інших службовців: зайняття посади в державних органах та їх апаратах; професійна діяльність, пов'язана із виконанням завдань і функцій держави, в яких здійснюється його діяльність; наділення певним обсягом владних повноважень; заробітна плата за рахунок державних коштів [13, с. 156].

З метою уточнення дефініції поняття «державний службовець» значна кількість науковців розглядають його з різних аспектів. На думку А.П. Таргоній, «державний службовець – це особа, яка займає положення в державних органах на законних підставах. Характеризує поняття державного службовця його статус, права, обов'язки і відповідальність» [14, с. 14].

Так, у науковій праці В. Малиновського зображено державного службовця як фізичну особу, громадянина України, який має освіту, профе-

сійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір. У доповнення до вислову автора О. Оболенський визначає його як суб'єкта права – громадянина України, який має конституційні права. С. Серьогін же розглядає державного службовця як ланку у відносинах між державою і суспільством. Н. Липовська Н. вважає важливим аспектом державного службовця високу професійну компетентність тощо [15, с. 41].

Ототожнення дефініцій термінів на основі наукових досліджень, нормативно-правових актів та міжнародної практики дає можливість узагальнити інформацію шляхом розмежування відмінних та однакових ознак публічної особи та державного службовця, як це наведено у таблиці 1.

У теорії та практиці публічного управління поняття «державний службовець» і «публічна особа» деякі науковці вважають взаємозалежними. Наприклад, Т.Ю. Витко у своїй статті «Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні» зазначає, що він «у своїй професії є публічною особою» [15, с. 42].

Висновки і пропозиції. На основі проведеного критичного огляду змісту понять «публічна особа», «державний службовець» автори вважають за доцільне їх корегувати, оскільки вони застосовується не як тотожні один одному, а взаємодоповнюючі.

У дослідженні виявлено, що поняття «публічна особа» може набувати різних значень залежно від сфери використання: політичні публічні особи, публічні службовці, публічні особи шоу-бізнесу та спорту. До політичних публічних осіб можна віднести осіб, які займаються політичною діяльністю та виконують публічні функції в Україні.

Що стосується публічних службовців, то до них належать особи, які займаються діяльністю в органах місцевого самоврядування, органах судової та державної влади, прокуратурі, військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, іншій службовій діяльності у державних органах або посідають державні посади і (або) мають право розпоряджатися державними ресурсами.

Шляхом ототожнення дефініцій термінів у таблиці 1 визначено, що головною ознакою терміну є наявність громадського інтересу та вплив особи на суспільне життя. Незважаючи на те, що законодавче визначення терміну «державний службовець» є вдалим, у контек-

Таблиця 1

Ознаки публічної особи та державного службовця

Критерій/Ознака	Публічна особа	Державний службовець
Особа	іноземець або громадянин України	громадянин України
Посада або діяльність	займає посаду у органах державної служби, або у політичних організаціях, або колегіальних органах, або органах судової влади, прокуратури, або займається діяльністю у військовій чи альтернативній службі, або інша службова діяльність у державних органах, або відіграє певну роль у суспільному житті	займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апарату (секретаріаті)
Суспільний інтерес	обов'язково має	немає
Доступ до державних ресурсів	має	має
Заробітна плата	різні джерела	одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету
Функції	публічні функції: законодавчу, виконавчу, судову, правоохоронну, соціальну та інші.	практичне виконання завдань і функцій держави: економічна; політична; правоохоронна; гуманітарна; інформаційна; охорони здоров'я населення; оборонна та ін.
Отримання статусу	шляхом займання посади після трьох років у переліку вказаний Законодавством та/або відома широкому загалу своїми поглядами, діяльністю	шляхом конкурсного відбору та прийнятті присяги
Політична діяльність	має право вести політичну діяльність	не має права займатися політичною діяльністю

Складено автором на основі [1; 2; 3; 4; 6; 7; 14]

сті публічного управління та адміністрування автори пропонують вважати державного службовця публічною особою, однак слід врахувати виконання ним таких умов: вагомі соціальні функції, популярність серед суспільства через власну діяльність.

У законодавстві зарубіжних держав для позначення схожого статусу державного службовця використовуються різні терміни, наприклад «публічний службовець», «державний публічний службовець», «службовець цивільної служби», «державний адміністративний службовець», «функціонер», «чиновник» [4, с. 38]. Зроблене уточнення понять «публічна особа», «державний службовець» дозволить більш об'єктивно підійти до розмежування їх функцій при здійсненні професійної діяльності.

Напрямом подальших досліджень є аналіз зарубіжного досвіду диференціації посадових осіб.

Список використаної літератури:

1. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи / Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09 (дата звернення: 20.12.2019).
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 24.11.2018 р. № 1702-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-18> (дата звернення: 20.12.2019).
3. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві : автореф. дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.03 – Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2007. 41 с.
4. Куйбіда В.С., Білинська М.М., Петроє О.М. та ін. Термінологічний словник «Публічне управління» за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
5. Нагнічук О.І. Співвідношення права на свободу вираження щодо публічних осіб і права на повагу до приватного та сімейного життя публічних осіб у практиці Європейського суду з прав людини. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2015. Т. 168. С. 72–77.
6. Лісніча Т.В. Поняття публічної фізичної особи в законодавстві України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 2. С. 108–111.
7. Борисова Л. Публічні люди: де закінчується «суспільний інтерес» і починається приватність? Інформ.-аналіт. газ. «Контраст». Січень 31, 2011. URL: <http://www.kontrast.org.ua/news/1294.html> (дата звернення: 20.12.2019).

8. Серебряник О.О. Інформація про особу як об'єкт цивільних справ: Дис. канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2016. 209 с.
 9. Про запобігання корупції : Закон України від 18.10.2019 № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.12.2019).
 10. Кардаш А.В. Захист інформації про публічних осіб в Україні. Публічне право. 2017. № 4. С. 84–90.
 11. Олійник І.Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату «державний службовець», «посадова особа», «керівник». Право і суспільство. 2013. № 6.2. С. 217–221.
 12. Про державну службу : Закон України від 25.09.2019 № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.12.2019).
 13. Панова Н.С. Державний службовець і публічний службовець: понятійно-правова характеристика. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 5. С. 155–159.
 14. Таргоній А.П. Державний службовець: поняття, статус, компетенція. Київ : КПІ. 2016. С. 16.
 15. Витко Т.Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 3. С. 39–47.
-

Ishchenko M. I., Mishchuk Ye. V., Sopilka M. O. Modern interpretation of the concepts of “public person”, “public servant” in the context of public administration and administration

The article is devoted to clarifying the essence of the concepts of “public person” and “public servant” in the context of public administration and administration. The study suggests the need to refer to the characteristics of a public person as a person of public importance, and a public servant as a representative of state power in society. As a result of a thorough analysis of scientific and theoretical sources and existing legal acts, the main problematic aspects of understanding the essence of these terms are identified.

The main attention is paid to the definition of the term “public person”. Emphasis is placed on its absence in the legislation of Ukraine. The definitions of the concept in the professional literature on legal and judicial practice are analyzed. Inconsistency of opinions of scientists was discovered regarding the criteria and signs of a public person. Some scientists note in their scientific works, a public person relates the meaning of the concept of public servant. However, others consider the public person as a famous person, regardless of her involvement in the performance of public functions. The interpretation of a civil servant as an executor of functions and tasks from the point of view of Ukrainian legislation and scientific literature is characterized.

The international experience is considered as an example of determining the essence and role of a public servant and public person in the political, cultural and social sphere of public life. The content of the legal status, rights, obligations and responsibilities of a public servant and public person is disclosed. The definitions of terms are compared to understand them in the context of public administration and administration.

Practical proposals were made on the criteria for distinguishing between the concepts of “public person” and “public servant”. It is justified to divide public persons into such types as political public persons, public servants, public figures of show business and sports. Diligence is important for the effective functioning of the state, public service of Ukraine and professional activities in particular. The further direction of the study on the differentiation of the concepts of “public person” and “public servant” in the context of foreign experience is determined.

Key words: individual of public law, civil servant, public figure, public service, public figures.

УДК 351:338.26

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-19>

С. В. Ковалівська

головний консультант відділу регіональної політики
Національного інституту стратегічних досліджень
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

БАГАТОРІВНЕВИЙ МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

У статті досліджуються український та світовий досвід щодо забезпечення моніторингу та оцінки досягнення Цілей Сталого Розвитку (ЦСР), а також застосування сучасних інформаційних технологій для його забезпечення. Обґрунтовано необхідність запровадження ефективного механізму моніторингу та оцінки ефективності управлінських рішень у процесі досягнення ЦСР в Україні на основі принципів, визначених у Порядку денному–2030. Зокрема, визначено, що в Україні наразі відсутня як сама система моніторингу та оцінки публічної політики щодо досягнення ЦСР, так і інформаційний механізм забезпечення цієї політики на всіх рівнях. Визначені найбільш поширені сучасні інформаційні технології, що можуть бути запроваджені як на етапі збору інформації, так і на етапах її аналізу та оприлюднення. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення механізмів моніторингу та оцінки досягнення ЦСР в Україні на основі сучасних інформаційних технологій. Зокрема, визначено, що для забезпечення принципу відкритості та доступності інформації система індикаторів сталого розвитку має бути інтегрована в єдиний інформаційний простір. Визначено, що національна платформа з досягнення ЦСР для розробки рішень та необхідних оглядів та доповідей у сфері сталого розвитку має забезпечити органи влади своєчасною інформацією на постійній основі. Така система прийняття рішень може бути організована на базі мережі ситуаційних центрів органів влади та інтегрована в національну платформу. Запропоновано запровадити архітектуру системи моніторингу та оцінки досягнення ЦСР на основі сучасних інформаційних технологій (розроблена автором). Серед складників сучасної системи моніторингу та оцінки досягнення ЦСР такі: Єдиний інформаційний простір, що має підсистеми сталого розвитку; відкрита та загальнодоступна система моніторингу за ключовими показниками сталого розвитку; координація моніторингу впровадження та проведення оцінки результативності державної політики органами влади; звітність на всіх рівнях. Серед важливих тем подальших досліджень визначено теоретико-методологічні розробки щодо визначення індикаторів сталого розвитку на всіх рівнях відповідних систем прийняття рішень на основі комплексних моделей взаємозв'язів ЦСР, прогнозних моделей, методів візуалізації даних.

Ключові слова: сталий розвиток, індикатори ЦСР, механізми державного управління.

Постановка проблеми. На засіданні Генеральної асамблеї ООН 25.09.2019 193 держави – члени ООН, у тому числі Україна, ухвалили Порядок денний зі сталого розвитку на період до 2030 року (далі – Порядок денний-2030) [1]. Цим порядком встановлено 17 Цілей Сталого Розвитку (ЦСР), які почали діяти з 2016 року. ЦСР являють собою універсальний комплекс цілей, завдань та індикаторів

в економічній, екологічній, соціальній та політичній сферах. Зокрема, було визначено на глобальному рівні 169 завдань та 230 індикаторів для їх моніторингу та оцінки досягнення.

Згідно з принципами, визначеними у Порядку денному-2030, мають бути створені ефективні системи моніторингу та оцінки даних на глобальному, національному та місцевому рівнях, які забезпечуватимуть відслідковування дина-

міки реалізації ЦСР та дозволятимуть проаналізувати та оцінити наслідки прийнятих управлінських рішень, розробити певні рекомендації щодо коригування політики, підвищення спроможності органів влади забезпечувати досягнення ЦСР [1, п. 74].

Зазначене зумовлює необхідність запровадження ефективного механізму моніторингу та оцінки ефективності управлінських рішень у процесі досягнення ЦСР в Україні на основі принципів, визначених у Порядку денному-2030.

Водночас питання моніторингу та оцінювання досягнення ЦСР в українському законодавчому полі та на практиці на цей час не знайшли свого відображення. Ця проблема, на наш погляд є системною, оскільки оцінювання результатів діяльності органів публічної влади та, зокрема, політики, що ними виробляється, в Україні знаходиться на низькому рівні та здійснюється переважно формально, а подекуди не здійснюється взагалі. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7] не визначає вимог до критеріїв результативності. Крім того, цим законом не передбачено проведення інтегрованої оцінки соціального, економічного та екологічного впливу регуляторних актів.

Враховуючи широкий спектр проблем, які охоплюють ЦСР, їх комплексність та взаємовпливи, а також вимоги сучасності, швидкості інформаційних потоків та процесів, що вимагають оперативного реагування на комплекс проблем, такий механізм, на нашу думку, має бути запроваджений із використанням сучасних інформаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Зарубіжний та вітчизняний досвід розробки індикаторів сталого розвитку країни висвітлено в дослідженнях З. Бурик та О. Мартюшевої. Зокрема, З. Бурик наголошувала на недосконалості системи моніторингу та виконання прийнятих міжнародних зобов'язань для досягнення ЦСР і запропонувала власні розробки щодо інтегрального індексу сталого розвитку. О. Мартюшева дійшла висновку, що в Україні, через відсутність предмету аналізу на загальнодержавному рівні, оцінювання сталого розвитку обмежується переважно регіональним рівнем (деякі регіональні стратегії містять систему індикаторів). Критерії та індикатори економічної безпеки і збалансованого розвитку регіону досліджував К. Артюшок. Методи оцінки сталого розвитку досліджував В. Ільченко.

Питанням аналізу сталого розвитку присвячене дослідження М. Згуровського. Оцінку здатності системи моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що має слугувати інструментом коригування виконання політики, здійснив М. Савва.

Водночас для цілей цього дослідження є цікавими також питання щодо сучасних інформаційних технологій у державному управлінні, які мають забезпечити процеси моніторингу та оцінки великих масивів даних в часі, якими, по суті, є індикатори ЦСР. Сучасні інформаційні технології в сфері сталого розвитку досліджують українські та зарубіжні науковці. На думку В. Шведунга та Т. Луценка, актуальним для України є створення державної інформаційно-аналітичної системи (ІАС). А.І. Семенченко, І.В. Клименко, А.В. Журавльов, О.В. Карпенко, Є.М. Нужний досліджують складники інформаційно-технологічного забезпечення ситуативних центрів.

Аналіз ступеня розробленості проблеми показав, що в українській політичній науці наразі отримали широкого розвитку комплексні дослідження, присвячені питанням моніторингу та оцінки досягнень ЦСР у публічному управлінні, зокрема, механізмам комплексної оцінки індикаторів ЦСР як на національному, так і на регіональному та інших рівнях, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій.

Мета статті. Головною метою статті є вивчення українського та світового досвіду щодо забезпечення моніторингу та оцінки досягнення ЦСР та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення цих механізмів в Україні на основі сучасних інформаційних технологій.

Виклад основного матеріалу. Порядком денним-2030 визначено, що глобальні показники «доповнятимуться показниками регіонального і національного рівнів, які будуть розроблені державами-членами» [1, п. 75]. Держав-членів закликано «регулярно проводити всеосяжні огляди досягнутого прогресу на національному і субнаціональному рівнях, де керівниками та рушіями виступатимуть самі країни [1, п. 79].

Сьогодні міжнародними організаціями, науковими установами та органами влади по всьому світі активно здійснюється робота із розробки індикаторів сталого розвитку. Ключовими акторами підтримки цих процесів є організації ООН, які підтримують як локалізацію ЦСР

країнами – членами ООН, так і інформаційне забезпечення цієї діяльності.

На глобальному рівні забезпечено моніторинг та оцінку прогресу досягнення ЦСР країнами. Зокрема, створені моніторингові платформи, інтегральні індекси досягнення ЦСР для оцінки ступеню їх досягнення країнами (як для всього комплексу цілей, так і для окремих його складників), публікуються звіти щодо прогресу досягнення ЦСР країнами на постійній основі. Серед таких прикладів неофіційний Індекс ЦСР (SDG Index) та рейтинг 149 країн, опублікований Bertelsmann Stiftung та the Sustainable Development Solutions Network (SDSN) [8]. Систематично публікуються звіти Міжвідомчої експертної групи по показникам ЦСР Статистичної комісії Економічної і Соціальної Ради ООН [9].

Водночас, на нашу думку, композитні (інтегральні) індекси не мають бути головним та єдиним інструментом оцінки ефективності публічної політики у сфері сталого розвитку окремо взятої країни. В структурі інтегрального індексу можуть бути як позитивні результати по одних складниках, так і негативні по інших, що не дозволяє здійснити оцінку реального стану досягнення кожної ЦСР окремо, тому для вироблення рішень все одно ці індекси потребують декомпозиції. Водночас, коли в правовому полі не вимагається (не передбачено певними порядками) за результатами аналізу та моніторингу вироблення певних коригуючих рішень, проведення аналізу та надання рекомендацій, розробка та публікація інтегральних індексів призводить до продукування чергових рейтингів країн, регіонів, міст, громад тощо, які можуть використовуватися політиками в цілях особистого іміджмейкінгу або піару, без належних наслідків у сфері публічної політики.

Багато країн розробляють національні платформи для звітності по ЦСР та тісно співпрацюють з потенційними партнерами, включаючи організації громадянського суспільства [10]. Певним прикладом застосування сучасних інформаційних технологій у системі моніторингу ЦСР є база даних глобальних індикаторів. Ця база забезпечує прозорість відносно даних, які використовуються для звітування на глобальному рівні [8]. Розроблено програмний інтерфейс, який забезпечує програмний доступ до бази даних глобальних показників ЦСР з використанням специфікації Open API [8]. Крім того, наразі в ООН розробляються механізми об'єднаної інформаційної системи для цілей у сфері

сталого розвитку, включаючи можливі механізми управління та фінансування [11].

Таким чином, слідуючи глобальним трендам та зобов'язанням, для України з часом постане питання не лише створення та адміністрування національної платформи, яка буде частиною об'єднаної інформаційної системи для цілей у сфері сталого розвитку, але й інтегрування цієї системи в цикл аналізу публічної політики з метою досягнення ЦСР до 2030 року.

Слід зауважити, що сьогоднішній набір глобальних індикаторів ЦСР є системою показників, що встановлює концептуальну основу для проведення локалізації ЦСР, зокрема, врахування національного, регіонального та місцевого контексту в процесах досягнення ЦСР на всіх етапах – від постановки цілей та завдань до визначення способів їх реалізації та використання індикаторів для оцінки та вимірювання прогресу.

У 2017 році було розроблено та опубліковано «Національну доповідь “Цілі Сталого Розвитку: Україна”», в якій визначено 17 ЦСР, 86 національних завдань та 172 індикатори їх досягнення, із визначенням даних базового 2015 року, а також проміжних цільових значень цих індикаторів у 2020, 2025 та 2030 роках [12].

Аналіз завдань та індикаторів їх виконання для України показав, що встановлені цілі є досить амбітними. Зазначене вимагає не лише значних ресурсів, консолідації зусиль на всіх рівнях, а й ефективної системи формування, реалізації та аналізу політики. Водночас, як показав аналіз публікацій та наукових досліджень по даній темі, моніторинг та оцінку досягнень ЦСР в період з 2015 по 2018 рік здійснювали лише науковці та експерти, а на регіональному та місцевому рівнях не забезпечено повсюдну локалізацію ЦСР. Окрім пілотних проєктів у Волинській та Дніпропетровській області, де були розроблені регіональні завдання та індикатори ЦСР для цих областей [13], інші області не мають власної політики щодо ЦСР.

Прийняття Указу Президента України від 30.09.2019 № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» націлене на активізацію процесів з трансформації механізмів публічного управління в Україні з метою досягнення ЦСР. Зокрема, в цьому Указі передбачено необхідність забезпечення дотримання ЦСР до 2030 року та визначення їх «орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-

правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України» [14], а також упровадження дієвої системи моніторингу реалізації ЦСР.

Пропозиції щодо удосконалення координації та моніторингу імплементації ЦСР в Україні, зокрема щодо врегулювання питання координації і багаторівневого моніторингу імплементації ЦСР в Україні шляхом внесення змін до зазначеного Указу Президента України, наведені в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України [2].

На додаток до цих пропозицій слід зауважити, що визначені у згаданій Національній доповіді індикатори є переважно показниками статистичної звітності, проте вони не є винятковим способом отримання даних, які можуть бути використані для моніторингу досягнення ЦСР. Збір та обробку інформації статистичної звітності в умовах глобальних трендів, на нашу думку, доцільно доповнювати із застосуванням різних сучасних інформаційних технологій.

Термін «сучасні інформаційні технології» (далі – СІТ) вчені визначають як «сукупність методів і технічних засобів збирання, організації, опрацювання, передачі, подання інформації за допомогою комп'ютерів та комп'ютерних комунікацій». До забезпечуючих систем СІТ віднесено інформаційну, технічну, програмну, організаційну та правову. Для ефективного управління соціально-економічними системами, на думку вчених, доцільно використовувати методи синергетики, серед яких принцип компенсації, або управління по збуреннях, та принцип зворотного зв'язку, або управління по відхиленням в керованій системі [3].

Серед таких СІТ можуть бути й такі:

- геоінформаційні технології космічного моніторингу сміттєзвалищ;
- геоінформаційні моделі космічного моніторингу сільськогосподарських угідь;
- дистанційне зондування для оцінки емісії парникових газів на основі геоінформаційного моделювання;
- використання геопросторових даних при імітаційному моделюванні умов виникнення місцевих розливів русел рік;
- моніторинг забрудненості повітряного басейну з використанням дистанційних технологій;

– геопросторовий аналіз впливу новобудов на геологічне середовище; геоінформаційне забезпечення містобудівної документації;

- телемедицина [4];
- 6D-7D-8D-BIM-технології (інформаційне моделювання будівлі) тощо.

Існування такої кількості різних технологій зумовлене широким спектром самих ЦСР, що може бути певним доповненням як для наповнення даними єдиного інформаційного простору на етапі збору інформації, так і для аналізу цих даних. У цьому контексті важливо створити цілісну систему управління цими даними, яка передбачає не лише моніторинг, а й оцінку на основі аналізу даних та прийняття комплексних рішень для забезпечення вищезгаданого принципу синергетики. А враховуючи те, що масштаб збору інформації охоплює як національний, так і локальний рівні, така система має бути мережевою, інтегрованою в органи влади як на національному, так і на регіональному та локальному рівнях, залежно від функціоналу та повноважень цих органів.

Актуальними в цьому контексті є розробка та впровадження відповідної інформаційно-аналітичної системи підтримки прийняття рішень у сфері сталого розвитку, наприклад, на основі статистично-ймовірнісних методів; використання методу групового урахування аргументів (МГУА) в ситуаційних та індуктивних моделях тощо. Особливої уваги з точки зору комплексності та синергії заслуговують запропоновані О.М. Трофимчуком методи проектування інформаційних систем підтримки прийняття рішень (СППР) як інструменти для прогнозування фінансово-економічних процесів, екологічного стану територій на основі структурно-параметричної адаптації моделей [4].

Окремої уваги в цьому контексті заслуговують ситуаційні центри, що можуть аналізувати результати сучасних контактних й дистанційних технологій та за допомогою математичного і натурального моделювання оперативно здійснювати оцінку та прогноз розвитку ситуацій для прийняття рішень.

У сучасній Україні впроваджено кілька ситуаційних центрів, зокрема, діюча модель ситуаційного центру ІПММС НАН України, ситуаційний центр Генерального штабу Збройних Сил України (створений фахівцями інституту у 2000 р.), ситуаційний центр інформаційно-аналітичної підтримки Апарату Ради національної безпеки і оборони України (перша черга створена вче-

ними ІПММС НАН України у 2013 р.), який забезпечує: аналіз, моніторинг і моделювання ситуації в економічній, науково-технічній, екологічній, інформаційній, внутрішньо- й зовнішньополітичній, державній сферах; аналіз і моніторинг стану військової сфери й безпеки державного кордону; геопросторовий аналіз і картографічне моделювання; WEB-доступ до геопросторових даних і даних дистанційного зондування Землі (Геопортал); збір і оброблення неструктурованої інформації; керування нормативно-довідковою інформацією; перевірку достовірності, завантаження та сховище даних; адміністрування й інформаційну безпеку [15].

Для переходу від управління реагування на проблеми (так зване «гасіння пожеж») до стратегічного управління, з метою зниження витрат та покращення якості, на нашу думку, доцільно інтегрувати систему моніторингу та оцінки досягнення ЦСР у роботу найбільш продуктивного ситуаційного центру в Україні.

Разом з тим моделювання такої системи на всіх рівнях має базуватися передусім на прийнятих на законодавчому рівні параметрах цієї системи, яка, зокрема, має визначати завдання, учасників, періодичність, параметри її інформаційного, аналітичного та консалтингового складників.

У розділі 40 Порядку денного-2030 країнам і міжнародному співтовариству загалом рекомендується розробити показники сталого розвитку. Зокрема, в цьому документі зазначено: «Кожний учасник процесу сталого розвитку є одночасно і споживачем, і постачальником інформації, що розглядається в широкому значенні. Це включає дані, інформацію, належним чином оформлений досвід і знання. Потреба в інформації виникає на всіх рівнях – від старших керівників на національному і міжнародному рівнях до низового рівня і рівня окремо взятої людини. Щоб схвалювані рішення все більшою мірою були засновані на надійній інформації, необхідно втілити в життя такі дві програмні області: а) Зменшення інформаційного розриву; б) Розширення доступу до інформації» [5].

Враховуючи наведене, система моніторингу повинна відповідати середовищу свого функціонування, сама бути функціональною, відкритою для інформації, здатною до змін – адаптивною, відповідати поточним вимогам і потребам, трансформуватися в разі необхідності. Завдання моніторингу є такими:

- щодо інформаційного складника – високий рівень обробки інформації;
- щодо аналітичного складника – якісне опрацювання отриманої інформації;
- щодо консалтингового складника – формування висновків та рекомендацій з метою впливу на ситуацію.

Отже, система моніторингу повинна будуватися на принципі регіонального представництва шляхом формування територіальних підрозділів з боку центральної структури [6].

Враховуючи зазначене, пропонуємо запровадити як складник механізму публічного управління з метою досягнення ЦСР багаторівневу систему моніторингу та оцінки досягнення ЦСР, яка передбачає інтеграцію кількох типів інформаційно-аналітичних систем (ІАС): державних ІАС (зокрема, системи державної статистики, системи фінансових розрахунків (Мінфін)), територіальних ІАС на вертикальному рівні та галузевих ІАС на горизонтальному рівні.

Доречним тут є застосування досвіду ЄС в оцінюванні реалізації політики у програмний період 2000–2006 рр. через створення регулярної системи поточного моніторингу. Ця система передбачала оцінювання на стадіях програмного періоду: очікувана оцінка (*ex ante*), оцінювання усередині реалізації програм (МТЕ), оцінка після завершення реалізації програм (*ex post*).

Такий підхід може бути покладений на часовий інтервал цільових індикаторів, що визначений у Національній доповіді, зокрема, оцінка *ex ante*, запропонована для індикаторів у 2015 (базовий рік), 2020, 2025 та 2030 роках. Саме ці віхи є контрольними для комплексного оцінювання реалізації завдань всіх цілей (МТЕ), а у 2030 році – оцінка *ex post*. Водночас встановлені п'ятирічні віхи, що мають забезпечити розробку певних комплексних оглядів по всіх ЦСР, мають бути підкріплені постійним моніторингом виконання завдань для кожної ЦСР на щорічній основі.

Враховуючи наведені параметри та необхідність застосування сучасних інформаційних технологій для досягнення ЦСР, розроблена архітектура системи моніторингу та оцінки досягнення ЦСР на основі сучасних інформаційних технологій (рис. 1), що має забезпечити комплексний багаторівневий моніторинг досягнення ЦСР та прийняття відповідних рішень у публічному управлінні.

Зокрема, сучасна система моніторингу та оцінки досягнення ЦСР має містити такі складники:

1) єдиний інформаційний простір, що має такі підсистеми сталого розвитку:

а) статистична звітність усіх рівнів за встановленими індикаторами сталого розвитку, як на національному, так і на нижчих рівнях, з визначенням відповідальних органів за звітність, зведення та оприлюднення інформації моніторингу та аналізу;

б) інші індикатори сталого розвитку із застосуванням сучасних інформаційних технологій у всіх сферах ЦСР, що має доповнювати статистичну звітність усіх рівнів.

Такий інформаційний простір може бути побудований на базі чинних інформаційно-аналітичних систем (ІАС) на всіх рівнях шляхом ідентифікації та виокремлення в їх структурі підсистем індикаторів ЦСР та створення інтегрованої бази даних ЦСР.

2) відкриту та загальнодоступну систему моніторингу за ключовими показниками сталого розвитку, що передбачає збір, зберігання та обробку даних підсистем сталого розвитку єдиного інформаційного простору, що передбачає візуалізацію даних у вигляді кількох шарів-мап (соціальному, економічному та екологічному шарі), забезпечуючи при цьому просторовий контекст для даних, що сприяє комплексному розумінню проблем (включає базу даних (Data Hub) на основі мережі ситуаційних центрів обробки інформації та національну платформу ЦСР);

3) координацію моніторингу впровадження та проведення оцінки результативності державної політики органами влади на всіх рівнях;

4) звітність, зокрема:

а) річні плани (національні, регіональні та місцеві) моніторингу та оцінки досягнення ЦСР на всіх рівнях;

б) річні огляди (за цілями, регіонами, громадами та в цілому по країні) щодо аналізу виконання завдань з точки зору досягнення ЦСР із пропозиціями щодо пріоритетів політики сталого розвитку і засобів та інструментів їх досягнення, відповідальними виконавцями;

в) п'ятирічну Національну доповідь про сталий розвиток України та п'ятирічні регіональні та місцеві доповіді про сталий розвиток (2020, 2025, 2030 роки), в яких буде представлено інформацію про прогрес досягнення Україною / регіонами ЦСР, поточні значення індикаторів, здійснені та заплановані заходи. Доцільно, щоб ці доповіді визначали напрями вдосконалення / коригування завдань та цілей на всіх рівнях.

Результати та продукти діяльності такої системи мають в постійному режимі оприлюднюватися на національній платформі ЦСР у вигляді структурованої інформації за ЦСР, у тому числі карт-шарів за сферами ЦСР.

Висновки і пропозиції. На виконання положень Порядку денного-2030 по всьому світі здійснюється масштабна робота із розробки критеріїв та індикаторів сталого розвитку, що містять складну систему показників. Україна прийняла національну систему ЦСР, завдань та індикаторів їх досягнення. Проте сьогодні в Україні відсутній механізм забезпечення моні-



Рис. 1. Архітектура системи моніторингу та оцінки досягнення ЦСР на основі сучасних інформаційних технологій (розроблена С. Ковалівською)

торингу та оцінки досягнення ЦСР на всіх рівнях. Окрім збору та обробки необхідних даних, є також необхідність вдосконалення координації збору та аналізу даних на всіх рівнях та в різних сферах суспільного життя, які охоплюють ЦСР.

Складність та необхідність застосування комплексного підходу до моніторингу досягнення ЦСР вимагає застосування певних інтерактивних процедур. З метою подолання інформаційних розривів та підвищення достовірності даних, систему статистичних даних пропонується доповнити даними, збір яких забезпечується сучасними інформаційними технологіями.

Для забезпечення принципу відкритості та доступності інформації систему індикаторів сталого розвитку пропонується інтегрувати в єдиний інформаційний простір. Метою створення національної платформи з досягнення ЦСР є забезпечення органів влади своєчасною інформацією на постійній основі для розробки рішень та необхідних оглядів та доповідей у сфері сталого розвитку з урахуванням періодів, визначених у Національній доповіді. Така система прийняття рішень може бути організована на базі мережі ситуаційних центрів органів влади. Ці параметри закладені в розроблену автором архітектуру системи моніторингу та оцінки досягнення ЦСР на основі СІТ.

Для створення такої системи важливо дослідити теоретико-методологічні розробки та практику застосування різних індикаторів, що характеризують рівень сталого розвитку на всіх рівнях, для їх подальшого збору та аналізу. В контексті застосування СІТ для досягнення ЦСР важливими темами подальших досліджень є розробка відповідних систем прийняття рішень на основі комплексних моделей взаємовпливів ЦСР, прогнозних моделей, методів візуалізації даних, у тому числі інтерактивних карт за сферами ЦСР.

Список використаної літератури:

1. Резолюція генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» (2015). URL: <http://bit.ly/2ZIGv8S>.
2. Резнікова О.О., Ковалівська С.В. Щодо удосконалення координації та моніторингу імплементації цілей сталого розвитку України. *Аналітична записка. Серія «Національна безпека»*. №5/2019. 5 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/analit-resnikova-national-security-5-2019-1.pdf>.
3. Шведун В.О., Луценко Т.О. Інформаційна політика в Україні : конспект лекцій. Харків, 2016. 40 с.
4. Сучасні інформаційні технології управління екологічною безпекою, природокористуванням, заходами в надзвичайних ситуаціях : матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції (Пуща-Водиця, 3–6 жовтня 2016 року) / за заг. ред. С. О. Довгого. Київ : Юстон, 2016. 268 с.
5. Гречко Т.К., Лісовський С.А., Романюк С.А., Руденко Л.Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку. Херсон, 2015. 264 с.
6. Бурик З.М. Удосконалення процесів державного регулювання сталого розвитку України. Інвестиції: практика та досвід. № 2/2018. С.119-123. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2018/24.pdf.
7. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», № 1160-IV від 11.09.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1160-15/conv>.
8. Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Laforune, G., Fuller, G. (2018): SDG Index and Dashboards Report 2018. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). URL: <http://sdgindex.org/>.
9. Sustainable Development Goal indicators website. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/report-iaeg-sdgs>.
10. Доклад Межучрежденческой и экспертной группы по показателям достижения целей в области устойчивого развития. URL: <http://bit.ly/2XvwSmt>.
11. Работа по обзору хода достижения целей в области устойчивого развития. Доклад Генерального секретаря. URL: <https://undocs.org/ru/E/CN.3/2018/3>.
12. Цілі Сталого Розвитку: Україна». Національна Доповідь. 2017. URL: <http://bit.ly/2ZmhQBb>.
13. Цілі сталого розвитку: Дніпро-2030. Регіональна доповідь, 2018. URL: <http://bit.ly/2Dp7OpD>; Цілі сталого розвитку: Волинь. Регіональна доповідь, 2018. URL: <http://bit.ly/2VgqXUI>.
14. Указ Президента України від 30.09.2019 № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
15. Прес-служба НАНА України від 28.04.2016. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/news/Pages/View.aspx?MessageID=2246>.

Kovalivska S. V. Multilevel monitoring and evaluation of the Sustainable Development Goals achievement as a component of the public administration mechanism based on modern information technologies

The article explores Ukrainian and international experience in monitoring and evaluating the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as using modern information technologies to provide it. It is justified the necessity of implementation the effective monitoring and evaluation mechanism of the management decisions efficiency in the SDGs achievement process in Ukraine, based on the principles set out in the Agenda 2030. In particular, it is determined that Ukraine does not currently have both a monitoring and evaluation system for public policy of the SDGs achievement, and an informative mechanism for ensuring this policy at all levels. The most widespread modern information technologies, which can be introduced both at the stage of information gathering and at the stages of its analysis and publication, are identified. Recommendations have been developed to improve the monitoring and evaluation mechanisms of the SDGs in Ukraine on the basis of modern information technologies. In particular, it was determined that the system of sustainable development indicators should be integrated into a single information space in order to ensure the principle of openness and accessibility of information. The National Platform for the achievement of the SDGs should provide the authorities with timely information, on an ongoing basis, to develop decisions and the necessary reviews and reports on sustainable development. Such a decision-making system could be organized on the basis of network of situational centers of public authorities and integrated into the national platform. It is proposed to introduce the architecture of the monitoring and evaluation system for the SDGs achievement based on modern information technologies (developed by the author). The following components of a modern monitoring and evaluation system for the SDGs achievement are proposed: a single information space with sustainable development subsystems; an open and publicly accessible monitoring system for key sustainable development indicators; the monitoring of implementation and evaluation of public policy performance by public authorities coordination; reporting at all levels. Among the important topics of further researches are identified the theoretical and methodological studies on the sustainable development indicators at all levels definition, relevant decision-making systems based on complex models of the SDGs mutual influences , predictive models, methods of data visualization.

Key words: sustainable development, SDGs indicators, mechanisms of public administration.

УДК 352.07:336

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-20>

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник

Державної фіскальної служби у Запорізькій області

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У НАПРЯМКУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті визначено постановку проблеми, а саме пошуку джерел та ефективних механізмів фінансування потреб територіального розвитку, використання інвестиційного потенціалу. Виокремлено нормативно-правові документи, що здійснюють правове регулювання процесу фінансової децентралізації територіальних громад. Підкреслено основні переваги фінансової децентралізації, зокрема щодо зростання надходження до бюджетів об'єднаних територіальних громад. На підставі дослідження статистичних даних зроблено висновки, що у 2015 році (коли було розпочато фінансову децентралізацію та здійснено об'єднання територіальних громад) суттєво зросли надходження до місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень, зокрема податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, яка стала складником податку на майно та була віднесена до категорії місцевих податків; єдиного податку; акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлею підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів).

Виокремлено роль органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій, яка має зводитися до виконання таких функцій, як формування позитивного іміджу територіальної громади; створення сприятливих умов для надходжень та ефективною реалізації інвестицій; створення ефективних каналів поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території; здійснення посередництва в налагодженні контактів і співпраці між представниками підприємницьких структур.

Вказано заходи, які мають здійснити територіальні громади для підвищення інвестиційної привабливості, зокрема розробити перспективні Програми розвитку об'єднаної територіальної громади; сформувавши позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів; забезпечувати розвиток інфраструктури; визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях; створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в регіональну економіку.

Досліджено особливості розміщення коштів територіальних громад на депозитних рахунках, наведено статистичні дані залишку коштів у банківських установах.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, інвестиції, місцеві бюджети, інвестиційний паспорт, регулювання депозитів.

Постановка проблеми. Розпочата децентралізація в Україні безпосередньо пов'язана з фінансовими змінами. Кожна громада отримала можливість залучати кошти на розбудову інфраструктури свого міста, села чи селища. Завдяки реформі децентралізації громади отримали можливість формувати і реалізовувати внутрішню політику своєї життєдіяльності і розвитку. Впродовж процесу децентралізації відбувався перерозподіл повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, де кінцевим споживачем адміністративних послуг і більшості із суспільних

благ держави стала територіальна громада. Стверджувати ж про ефективність проведеної реформи занадто рано, позаяк перед територіальними громадами ще стоїть завдання пошуку джерел та ефективних механізмів фінансування потреб територіального розвитку, використання інвестиційного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Заслужують на увагу наукові роботи стосовно фінансової децентралізації громад учених Л. Новаковського, А. Гальчинського, А. Ткачук, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсона, Ю. Глуценко та інших, у працях яких проведено

глибокий аналіз умов упровадження децентралізації в Україні. Пошук напрямів розвитку інвестиційного потенціалу регіонів і локальних територій займає чільне місце в системі науково-методологічних досліджень, але найбільш вагомими серед них були дослідження І. Бережної, М. Бутко, Е. Вайсман, С. Воскобійника, В. Гордієнко, Я. Єлейко, С. Іщук, О. Кахович, М. Мельник, П. Мірошниченко, У. Нечитайло, К. Раєвського, С. Ткач, В. Ткачук та інших. Питання залучення інвестицій до територіальної громади у своїх роботах розглядали А. Гайдучський, М. Олексів, О. Піндюк, а також іноземні дослідники Дж. Хард та Ф. Кайзер.

Процес залучення коштів є складним і потребує неабияких зусиль для максимально ефективного їх використання в межах територіальної громади. Тому визначення векторів щодо альтернативних варіантів залучення коштів у вигляді інвестицій наразі є актуальними питаннями для розвитку громад.

Мета статті – провести дослідження щодо напрямів залучення інвестицій до територіальних громад унаслідок розпочатої реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих питань, яке покликана вирішити децентралізація, є посилення фінансової спроможності територіальних громад. Першими кроками стала зміна системи управління шляхом прийняття у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У цей же період було прийнято ряд нормативно-правових актів, зокрема ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 79; ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11. 2015 р. № 837 та ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р., прийняття яких надало можливість територіальним громадам відчувати переваги децентралізації, зокрема фінансову спроможність власних бюджетів. Лише протягом 2015 року власні ресурси територіальних громад зросли майже утричі, обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%) [1].

У 2015 році вперше було сформовано 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Вже з 2016 року територіальні громади перейшли до нових фінансових відносин. У 2018 році надходження до місцевих бюджетів зросли більше, ніж утричі (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 роком, та з'явилася можливість проводити свою інвестиційну політику. Згідно аналітичних даних Міністерства фінансів і Міністерства регіонального розвитку України фінансова децентралізація знайшла своє відображення у збільшенні податкових надходжень:

– податку на доходи фізичних осіб, який згідно з бюджетними змінами було закріплено за бюджетами ОТГ у розмірі 60%, що сприяло отриманню надходжень від цього податку у 2016 році – 1,7 млрд грн;

– плати за землю, яка була закріплена за місцевими бюджетами, що дозволило збільшити надходження на 58% за 2016 рік порівняно з попереднім роком, що становило 558 млн грн;

– єдиного податку – на 57% порівняно з 2015 роком, що становило 447 млн грн;

– акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлю підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), який також у певній частині закріплено за бюджетами місцевого самоврядування, надходження від якого у 2016 році склали 368 млн грн, що більше на 68%, ніж у попередньому році.

Варто зауважити, що одним із можливих варіантів інвестицій є самоінвестування. Для місцевих громад одним із варіантів є розміщення коштів на депозитних рахунках фінансових установ, що є одним із джерел нарощування капіталу [2]. Як зазначає С.І. Воскобійник: «... залучення інвестицій на місцевий рівень є показником стабільності й успішності соціально-економічного розвитку певної територіальної громади».

Роль органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій має зводитися до виконання таких функцій:

– формування позитивного іміджу територіальної громади;

– створення сприятливих умов для надходжень та ефективної реалізації інвестицій;

– створення ефективних каналів поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території;

– здійснення посередництва в налагодженні контактів і співпраці між представниками підприємницьких структур, що здійснюють діяль-

ність на території громади та потенційними інвесторами [3].

На жаль, бюджетні кошти не завжди забезпечують задоволення суспільних потреб. Проте існує ряд перешкод, які заважають територіальним громадам залучати та ефективно використовувати кошти для задоволення суспільних потреб, серед яких невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад їх фінансової спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість; мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій.

Подолання соціально-економічних дисбалансів можна здійснювати за рахунок залучення інвестицій, які сприятимуть зростанню інноваційного потенціалу суб'єктів господарювання, зростанню їх конкурентоспроможності на вітчизняному та світовому ринках, що знайде своє відображення у створенні нових робочих місць і зростанні податкових надходжень до місцевих бюджетів. Для підвищення інвестиційної привабливості громади мають здійснити ряд заходів, зокрема:

- за підтримки наукових установ розробити перспективні Програми розвитку ОТГ та інструментарій їх реалізації;
- формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;
- забезпечувати розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;
- визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій і проектів;
- створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;
- залучати перспективних іноземних інвесторів;
- задіяти всі можливості для залучення інвестицій в межах чинного нормативно-правового поля [4].

Важливим етапом у залученні інвестицій до громади є розробка інвестиційного паспорту, а саме:

- розробка та затвердження детальної структури інвестиційного паспорту;
- збір точної та своєчасної статистичної інформації;
- визначення ключових переваг території та належне їх обґрунтування;
- проведення бенчмаркінгу території у порівнянні з сусідніми містами та регіонами з метою виявлення додаткових конкурентних переваг;
- розробка інвестиційних пропозицій у перспективних секторах регіональної економіки;
- здійснення детального дослідження об'єктів для інвестування (земельних ділянок, майнових комплексів, виробничих приміщень) [5].

Крім того, розробка інвестиційного паспорта включає підготовку текстів і графічної інформації; професійний переклад інформації іноземними мовами; розробка дизайн-макета та виконання верстки фінального документа [5].

Модель залучення інвестицій до територіальної громади (рис. 1) є кількома блоками елементів, що мають бути реалізовані для залучення інвестицій. Зокрема, це інвестиційна привабливість територіальної громади, ефективність використання місцевого бюджету. Останній показник слугує тим, що чинне самоврядування є раціональними у своїй діяльності, що є важливим фактором для інвесторів, територіальна громада із зекономлених грошей може самоінвестувати в територіальну громаду. Іншою важливою частиною є створення інвестиційного паспорту, що слугує основним джерелом інформації для майбутніх інвесторів до територіальної громади.

Окрім того, діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на формування привабливого іміджу територіальної громади; створення сприятливих умов для реалізації інвестицій; поширення інформації про інвестиційний потенціал; посередництво в налагодженні контактів і співпрацю з потенційними інвесторами.

Окрім розробки інвестиційного паспорту, також важливим кроком є аналіз світового досвіду стимулювання інновацій, що свідчить про необхідність застосування двох засобів державного стимулювання: пільгового фінансування і дофінансування проектів коштами державних фінансово-кредитних установ. Інновації на сьогодні є одним із конкурентоспроможних напрямів, тому для процесу інноваційного розвитку

територіальних одиниць України оптимальним має стати ефективне поєднання виробничого та невиробничого потенціалів із метою забезпечення їх привабливості для надходження інвестицій, проживання та праці.

У дослідженні вже було зазначено, що одним із джерел накопичення коштів територіальними громадами є банківські депозити, право на розміщення яких на депозитних рахунках регулюється Бюджетним кодексом України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банку» [9].

Відповідно до цієї Постанови територіальні громади можуть розміщувати кошти на депозитних рахунках за таких умов: 1) ухвалення місцевою радою відповідного рішення; 2) укладання договору банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом і банком; 3) визначення у договорі банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом і банком обов'язкових умов щодо права вкладника на повернення вкладу (депозиту) або його частини на першу вимогу вкладника та щодо заборони безспірного списання банком коштів із вкладеного (депозитного) рахунка фінансового органу; 4) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів простроченої креди-

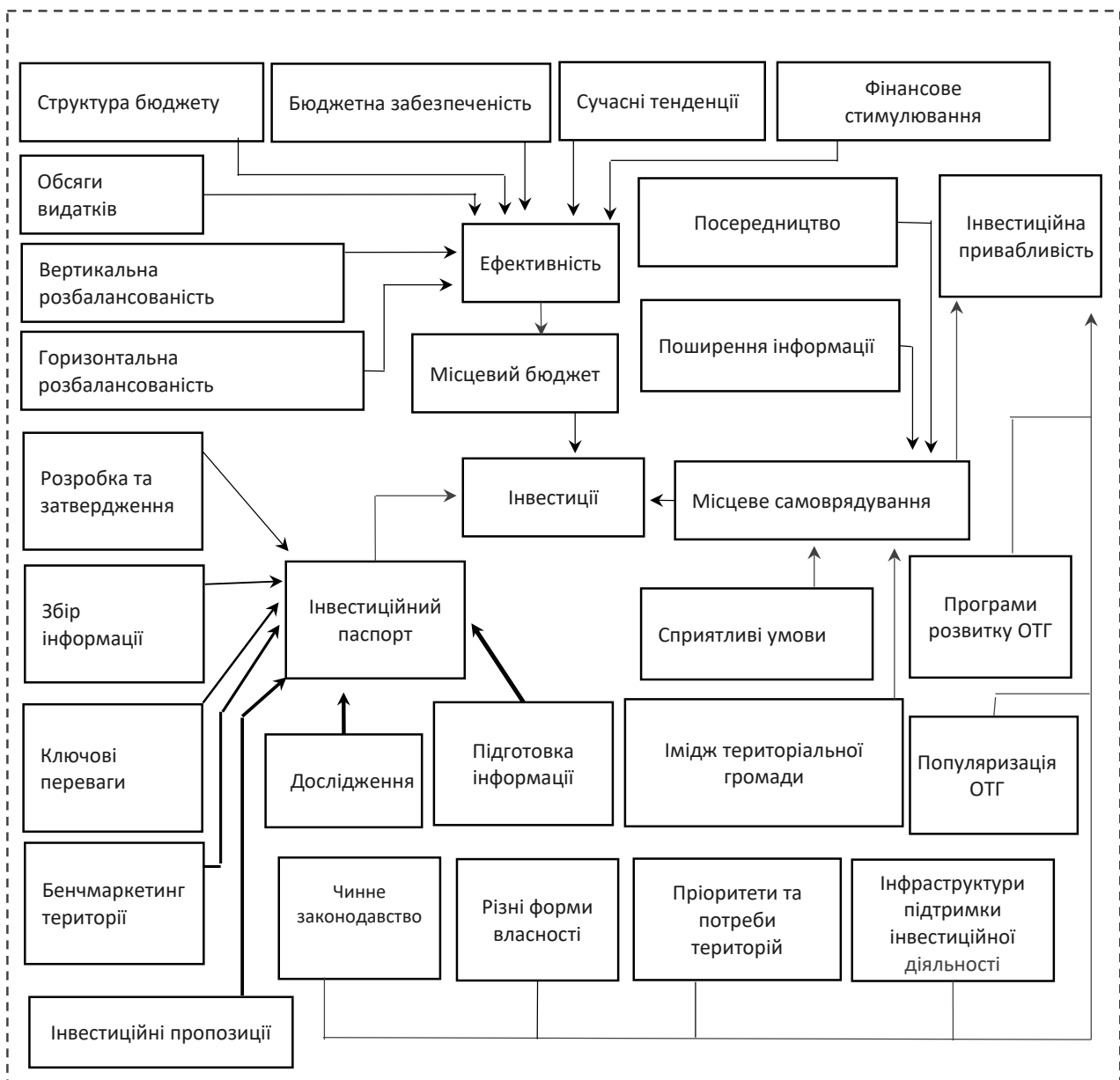


Рис.1. Модель залучення інвестицій до територіальної громади.

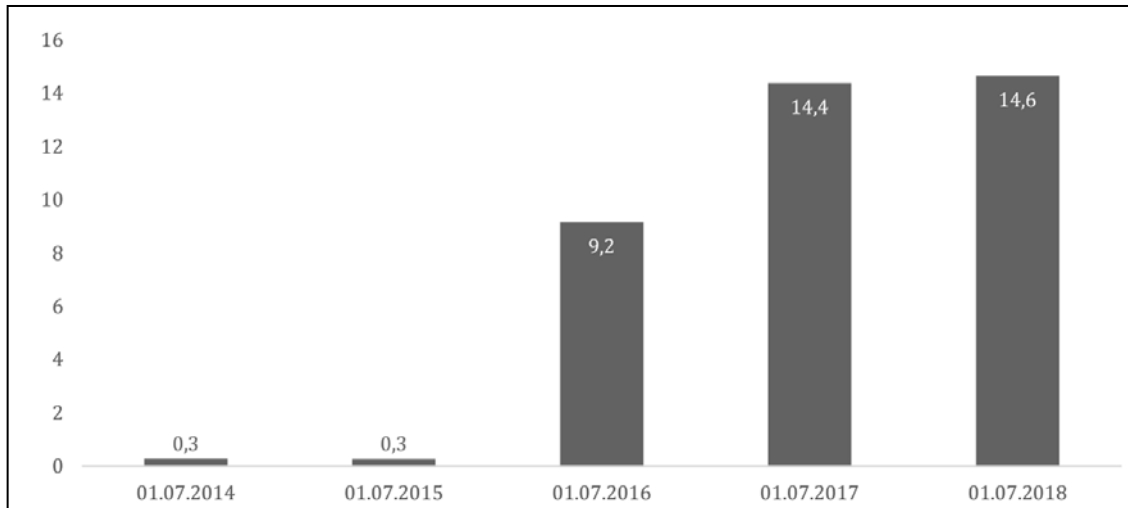


Рис. 2. Динаміка залишків коштів на депозитних рахунках у 2014–2018 рр., млрд. грн.

торської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету; 5) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевого бюджету непогашених середньострокових позик, отриманих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в поточному бюджетному періоді; 6) розміщення на конкурсних засадах тимчасово вільних коштів у банках, у яких держава володіє 75 чи більше відсотками статутного капіталу.

Існує чотири банки, які відповідають цим вимогам: ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України», АТ КБ «Приватбанк». Відповідно до даних Державної казначейської служби України, станом на 01.06.2018 р. обсяг депозитів, розміщених місцевими бюджетами, становив 15,7 млрд грн. Середнє значення депозитного рахунку місцевого бюджету – 55 млн грн. (рис. 2) [8].

Висновки. На основні вищевикладеного варто зазначити, що територіальні громади мають обрати для себе шлях, який допоможе відобразити їх найсильніші сторони перед потенційними інвесторами. При цьому не останнім буде використання державно-приватного партнерства, партнерства на рівні територіальної громади, співпраці територіальних громад, розробки дієвих програм їх розвитку та інвестиційних проектів, які дозволяють залучати зовнішні джерела фінансування. Однак не останнім заходом має бути і зниження негативних чинників впливу на інвестиційний потенціал та їх трансформацію в сприятливі для реалізації потенціалу можливості.

Список використаної літератури:

1. Фурдичко Л.Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід»*. 2017. № 23. С. 23–30. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2017/6.pdf.
2. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні: матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр.; [редкол.: І.Й. Малий (голова) та ін.]. Електрон. текст. дані. Київ: КНЕУ, 2019. С. 125–152. URL: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=F7A93B5DE0E175499226F16559A430C4?sequence=1.
3. Жук П.В., Сірик З.О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16–22.
4. Руснак А.В., Алещенко Л.О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Журнал «Агросвіт»*. 2018. № 6. С. 22–27. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/6_2018/5.pdf.
5. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ»». 2015. 256 с.
6. Савчук Д.М. Механізм активізації економічного потенціалу громади як інструмент вирішення проблем соціального розвитку. *Журнал «Еконо-*

- міка та держава». 2018. № 2. С. 113–118. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=3993&i=23>.
7. Стегней М.І. Інвестиційно-інноваційні доміанти сталого розвитку територіальних одиниць. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 2. С. 59–65. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_2016_2_59.pdf
8. Депозити органів місцевого самоврядування в 2016–2018 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: https://feao.org.ua/products/depozyty_oms_2016-18/.
9. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : Постанова від 12 січня 2011 р. № 6. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF>.
-

Kozachenko Yu. P. State policy in the field of financial decentralization of governance

The article defines the formulation of the problem, namely the search for sources and effective mechanisms for financing the needs of territorial development, the use of investment potential. The normative-legal documents, which carry out legal regulation of the process of financial decentralization of territorial communities, are highlighted. The main advantages of financial decentralization are emphasized, in particular in terms of increased revenues to the budgets of the united territorial communities. Based on the study of statistics, it was concluded that in 2015 (when financial decentralization was initiated and territorial communities merged), local budget revenues increased significantly through tax revenues, in particular: personal income tax, land payments, which became a component of the property tax and was classified as a local tax; single tax; excise tax on retail sales of excisable goods (petroleum products, tobacco and alcohol products).

The role of local self-government bodies in the process of attracting investments, which should be reduced to performing such functions as forming a positive image of the territorial community, is highlighted; creation of favorable conditions for income and efficient realization of investments; creation of effective channels for dissemination of information about the investment potential of the respective territory; mediation in establishing contacts and cooperation between representatives of business structures.

Measures to be taken by territorial communities to increase investment attractiveness are indicated, in particular: to develop prospective United Territorial Development Programs; to create a positive image of the community and to promote it to potential investors; to provide infrastructure development; to determine the priorities and needs of territories in effective investments; create favorable conditions for doing business and investing capital in the regional economy.

The peculiarities of placement of funds of territorial communities on deposit accounts are investigated, statistics of balance of funds in banking institutions are presented.

Key words: *united territorial communities, investments, local budgets, investment passport, deposit regulation.*

УДК 354:351.84:005.334(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-21>

Т. В. Кравченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології

Комунального закладу
«Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»
Запорізької обласної ради

МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті здійснено аналіз сучасних методів управління соціальними ризиками з позиції сучасного державного управління на основі ризик-менеджменту. Узагальнено сучасні теоретичні підходи до визначення змісту та сутності дефініції «механізми державного управління». Визначено, що «механізм державного управління соціальними ризиками» – це цілісна система, яка визначає порядок, особливості, інструменти та методи впливу суб'єктів державного управління на об'єкти управління з метою мінімізації соціальних ризиків задля формування та реалізації дієвої державної соціальної політики.

Виокремлено проблемні питання щодо управління соціальними ризиками. Обґрунтовано необхідність мінімізації негативного впливу наслідків соціальних ризиків на реалізацію права громадян на гідний рівень життя. Здійснено аналіз сучасних методів управління соціальними ризиками з точки зору державного управління, зокрема їх змістовного наповнення, з'ясування особливостей функціонування, здійснення теоретичного обґрунтування та вироблення науково-прикладних підходів до їх мінімізації.

У статті виокремлено та систематизовано послідовні етапи процесу управління соціальними ризиками. Наголошено, що для ефективного управління соціальними ризиками з метою їх нівелювання необхідними етапами є ідентифікація соціальних ризиків, контроль за наслідками їх актуалізації та розробка впливових превентивних заходів.

Охарактеризовано зміст сучасних методів та напрямів реалізації державної політики з метою розв'язання проблем у соціальній сфері та мінімізації соціальних ризиків. З'ясовано, що у сучасній системі державного управління використовуються різні методи боротьби з ризиками (ухилення, збереження, диверсифікації, компенсації тощо).

Існуючі наукові методи можна класифікувати залежно від способу їх впливу. Висловлено припущення, що серед досліджених методів найбільш дієвим є метод використання прогнозування ризиків і безпеки на тривалу перспективу при прийнятті управлінських рішень. Аргументовано, що застосування зазначеного методу управління соціальними ризиками враховує усі внутрішні зміни в суспільстві та можливі наслідки впливу зовнішніх чинників, створює умови для нівелювання соціальних ризиків шляхом зниження їх до допустимого рівня та стабілізує рівень життя населення.

Ключові слова: соціальні ризики, державне управління, методи управління, управлінські рішення, управління ризиком, ризик-менеджмент.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток українського суспільства ускладнений обставинами соціального, економічного та політичного характеру, які зумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Ситуацію загострює наявність непередбачуваних подій, що пов'язані з прийняттям низки хибних управлінських рішень, спірність і альтернативність яких провокує появу нових соці-

альних ризиків, а поглиблення ризиків, у свою чергу, викликає появу соціальної небезпеки.

Соціальні ризики – багатоаспектне і багатозначне явище, що має широкий спектр проявів. Приналежність соціальних ризиків до соціальної сфери зумовлена їх впливом на соціальний розвиток держави, тому наявність та подальше вдосконалення ефективного механізму управління соціальними ризиками є одним

із головних пріоритетів формування та реалізації дієвої державної соціальної політики. Як стверджують сучасні українські дослідники, питання державної політики в сфері управління соціальними ризиками ускладнюється тим, що існуючі механізми формування та реалізації соціальної політики не відповідають сучасним соціальним викликам і глобальним соціальним змінам у суспільстві. Саме необхідність мінімізації негативного впливу наслідків соціальних ризиків на реалізацію права громадян на гідний рівень життя зумовила важливість аналізу сучасних методів управління соціальними ризиками з точки зору державного управління, зокрема їх змістовного наповнення, з'ясування особливостей функціонування, здійснення теоретичного обґрунтування та вироблення науково-прикладних підходів до їх мінімізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Підґрунтям дослідження питання соціального ризику стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців різних галузей знань. Зокрема, проблематику управління ризиками, а також питання систематизації, структурування й методології аналізу соціальних ризиків у своїх дослідженнях порушують А. Альгін, О. Амоша, У. Бек, С. Бланк, Т. Брюер, В. Вітлінський, Е. Гідденс, Д. Данієлс, М. Дуглас, Ч. Кеннеді, В. Кривошеїн, І. Кучеренко, Д. Ла Паломбаре, Е. Лібанова, Дж. Міль, В. Надрага, Ф. Найт, О. Новікова, С. Робок, Л. Родебах, Ю. Саєнко, О. Сидорчук, І. Тімофєєв, М. Фащевський, У. Цинк, М. Чумаченко, А. Шапіро, О. Яницький та інші.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз та виявлення найбільш ефективних методів управління соціальними ризиками в контексті державного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна наукова практика виділяє такі проблеми в сфері управління соціальними ризиками в Україні, які потребують негайного вирішення:

- відсутність ефективної системи профілактичних заходів у системі управління соціальними ризиками та системі раннього виявлення соціальних проблем, яка б дозволила знизити рівень соціального напруження в суспільстві;
- відсутність загальнодержавної стратегії мінімізації соціальних ризиків як частини державної стратегії соціально-економічного розвитку, спрямованої на оцінювання й компенсацію соціальних ризиків;
- надзвичайно високий рівень участі держави у сфері соціального захисту, надзви-

чайно слабка участь у її функціонуванні населення [13, с. 19];

- неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами;

- невідповідність національної системи соціального захисту та соціального забезпечення європейським стандартам і низькі темпи модернізації її системи;

- недостатність коштів для фінансування заходів у сфері соціального захисту населення та відсутність ефективного механізму соціальної стандартизації [13, с. 20].

Потрібно зауважити, що процеси формування й реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками не можуть існувати без належних нормативно-правових, адміністративно-управлінських та економічних інструментів, методів і важелів, які є фундаментом соціального механізму державного управління соціальними ризиками. Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду питання про механізм формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками в Україні, доцільно з'ясувати сутність понять «механізми державного управління» та «механізми формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками».

У науковій літературі термін «механізм державного управління» є досить поширеним, однак дослідники та практики пропонують різні підходи до його тлумачення, визначення структури й змісту. Для більш докладного розуміння цієї дефініції необхідно зауважити, що загалом у наукових дослідженнях із державного управління під механізмами розуміють «механізм прийняття управлінських рішень», тобто управлінські технології [15].

Так, фахівець у галузі державного управління та адміністративного права В. Авер'янов тлумачить це поняття як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей або завдань державного управління відповідно до їх правового статусу і масиву правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Причому елементами механізму державного управління є система органів виконавчої влади, сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої

влади, так і процеси її функціонування та розвитку [5, с. 35].

За визначенням Н. Нижник та О. Машкова, механізм державного управління є складною системою управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [12, с. 49]. Фахівці у галузі державного управління В. Бакуменко та В. Князев трактують «механізми державного управління» як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [6, с. 116–117].

За твердженням Ю. Тихомирова, механізм державного управління – це «демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси» [16, с. 482–483]. На думку Г. Атаманчука, «механізмом державного управління є складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління» [1, с. 86]. Загалом, як слушно зауважують Р. Рудницька та О. Сидорчук, в існуючій системі механізмів державного управління можна виокремити вісім головних елементів: методи, стимули, важелі, інструменти, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, політика [15].

На основі аналізу підходів до визначення змісту та сутності дефініції «механізми державного управління» автор пропонує поняття «механізм державного управління соціальними ризиками» розуміти як цілісну систему, що включає в себе сукупність послідовних етапів, взаємопов'язаних структурних елементів, що взаємодіють і визначають порядок, особливості, інструменти та методи впливу суб'єктів державного управління (органи державної влади, органи місцевого самоврядування) на об'єкти управління (соціальна сфера, соціальні ризики) з метою мінімізації соціальних ризиків для формування та реалізації дієвої державної соціальної політики, узгодження її інтересів і дій у напрямі забезпечення гідного рівня життя населення, де об'єктом управління виступають саме соціальний ризик і вплив настання ризикових подій на соціально-економічний розвиток, рівень добробуту та життєздатності населення, а суб'єктом – державні та територіальні органи управління загальної й спеціальної компетенції, що здійснюють цілеспрямований вплив на соці-

альний ризик як об'єкт управління та наслідки його дії, застосовуючи різні методи та інструменти управлінського впливу [1, с. 86].

Формування та реалізація сучасної державної соціальної політики в сфері управління соціальними ризиками покликана забезпечити достатній рівень матеріального добробуту суспільства, високий рівень соціального захисту та соціальної безпеки в суспільстві, досягнення соціальної справедливості, стабільності та його соціальної цілісності [17, с. 31]. З огляду на сказане головною метою соціальної політики в державі можна вважати створення умов для соціального розвитку, де сфера економіки стає гарантом соціального забезпечення в разі настання несприятливих умов через механізми соціального захисту населення на основі узгоджених дій органів державного та самоврядного управління.

Згідно з визначенням В. Надраги, управління ризиком – це процес вироблення певної стратегії, яка спрямована на досягнення балансу між користю внаслідок зменшення ризику та витратами, що зумовлює реалізацію обраної системи дій (включаючи відмову від них). Як основоположний методологічний принцип управління соціальними ризиками беруть необхідність забезпечення пропорційності негативних наслідків і міри можливості настання непередбачуваних подій шляхом їх оцінки у відповідних одиницях вимірювання. Достатня увага держави до проблеми управління соціальними ризиками, залучення громадськості та бізнесу до участі у формуванні дієвої соціальної політики та прийнятті обґрунтованих управлінських рішень щодо прогнозування соціальних ризиків і мінімізації їх впливу нададуть змогу підвищити довіру суспільства до трансформацій і реформ соціальної сфери [11].

Сучасний дослідник О. Разумковський доводить, що управління ризиками як одна з найважливіших технологій світової цивілізації XXI ст., є магістральним шляхом прогресу та надає змогу мінімізувати та змінювати загрози й небезпеки [4]. У науковій літературі та міжнародній практиці процес управління соціальними ризиками поділяють на певні послідовні етапи [8; 2], що подані на рис. 1. Крім того, для ефективного управління соціальними ризиками з метою їх нівелювання в сучасних дослідженнях із ризик-менеджменту вважають необхідною ідентифікацію соціальних ризиків, контроль за наслідками їх актуалізації та розробку впливових превентивних заходів [9].

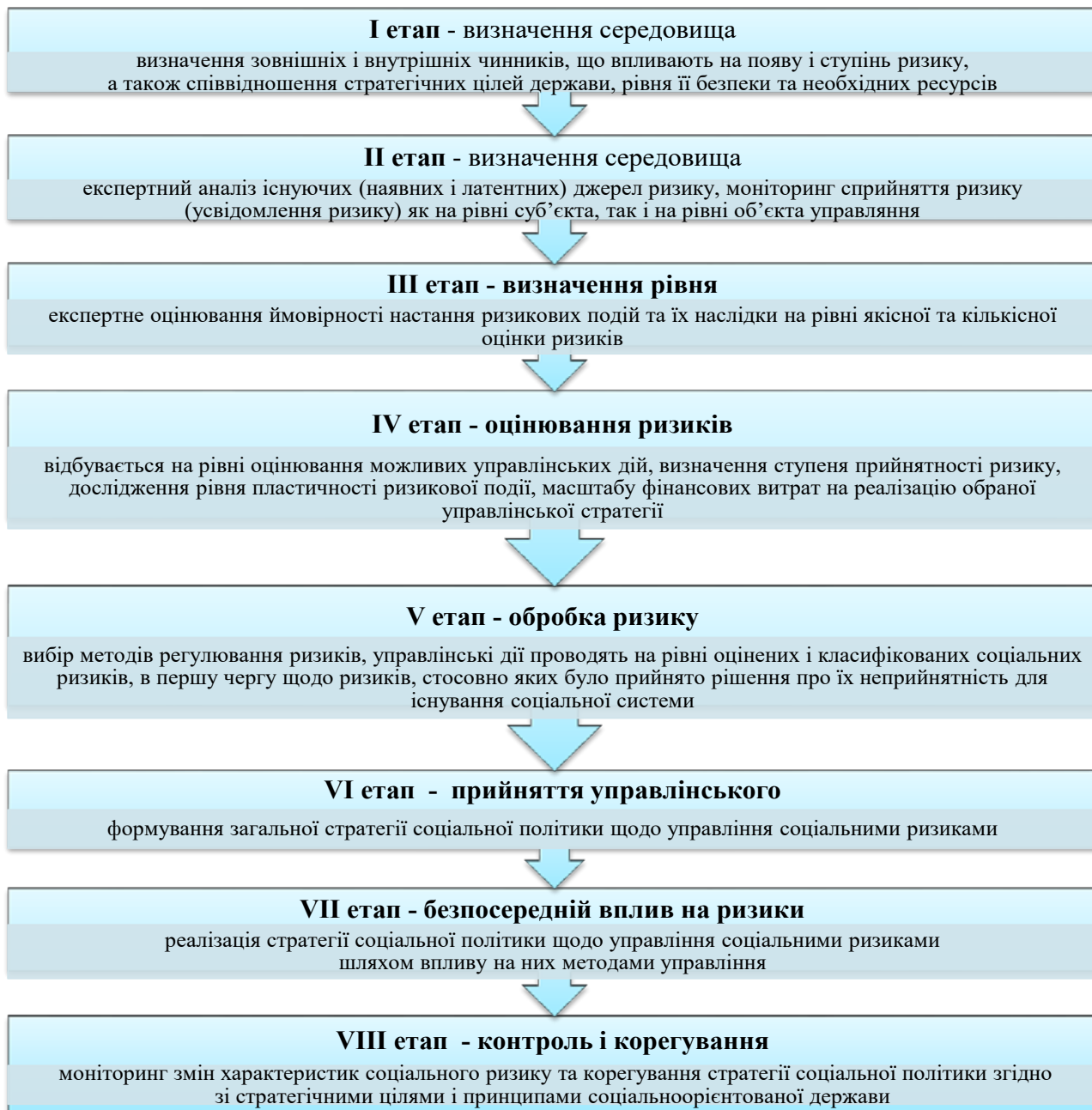


Рис. 1. Процес управління соціальними ризиками

*Примітка: згруповано автором на основі джерела [8].

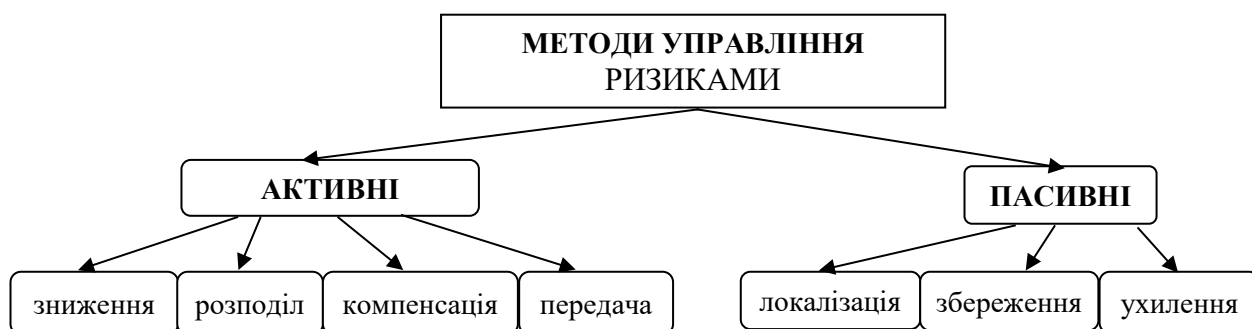


Рис. 2. Сучасні методи управління соціальними ризиками

*Примітка: згруповано та доповнено автором на основі джерела [2; 3; 4; 7; 9].

У сучасній системі державного управління використовуються різні методи боротьби з ризиками. Існуючі наукові методи можна поділити на дві групи залежно від способу їх впливу, а саме на активні та пасивні [2] (рис. 2).

Концепт сучасної державної політики у сфері управління соціальними ризиками вимагає від державної влади таких управлінських заходів, що враховують особливості соціальних ризиків, тому в контексті цього дослідження доцільним є розгляд методів управління ризиком, що подані нижче, з погляду державного управління:

1. Запобігання ризику – нівелювання соціального ризику шляхом збереження трудового доходу при настанні дії соціальних ризиків. Цей напрям характерний для держав, що мають сталі економічні показники. Кожному громадянину гарантовано високий рівень добробуту, а в разі виникнення соціальних ризиків можливе покриття будь-яких матеріальних збитків від настання несприятливих умов за рахунок соціального страхування.

2. Ігнорування ризику – відмова державних органів влади від будь-яких дій щодо підтримки громадян своєї країни в разі виникнення соціального ризику. Такий підхід властивий країнам раннього періоду цивілізації. Наразі такого підходу не дотримується жодна із сучасних країн світу.

3. Поглинання ризику, що передбачає покриття соціальних ризиків: держава гарантує громадянам забезпечення базових потреб існування, що потрібно класифікувати як державне соціальне забезпечення на рівні мінімальних соціальних гарантій. У цьому підході немає еквівалентності між суб'єктом та об'єктом соціальної допомоги.

4. Розподіл ризику, що ґрунтується на використанні механізму соціального страхування, що формує за рахунок грошових внесків цільові соціальні страхові фонди на державному та приватному рівнях. Ця система передбачає страхування фінансових відносин між суб'єктом та об'єктом державної політики в контексті надання / отримання соціальної допомоги [14, с. 58].

Висвітлюючи описані методи управління соціальними ризиками з боку держави, автор зауважує, що перші два є непрямими згідно з принципами державного управління соціальними процесами в суспільстві, тоді як третій та четвертий – прямі методи підтримки населення, що мають на меті здійснення певних

соціальних заходів як частини системи соціального захисту населення.

Управління ризиками згідно з теорією ризик-менеджменту в цьому випадку здійснюється відповідно до ступеня дієвості управлінських рішень. Адаптуючи вищезазначені надбання ризик-менеджменту до специфіки соціальної системи, а саме сфери управління соціальними ризиками, методи управління було трансформовано. Так, метод локалізації ризиків надає змогу впровадити чіткий контроль за вузькими ділянками діяльності об'єкта управління [7], щоб забезпечити часткову мінімізацію певного соціального ризику на окремих територіях (регіонах). Використання цього методу змушує поле діяльності механізмів управління соціальними ризиками, що не дозволяє вирішити проблему нівелювання соціальних ризиків у повному спектрі і може призвести до поглиблення нерівності регіонів. Хоча в умовах сучасної політики децентралізації локалізація може виявитися дієвою як метод управління соціальними ризиками на регіональному рівні.

При використанні методу ухилення від ризиків суб'єкт управління проводить заходи з мінімізації тільки традиційних ризиків, не враховуючи трансформаційних змін у суспільстві, або відмовляється від будь-яких рішень, а також від будь-яких інновацій, що можуть призвести до настання ризику. Застосування цього методу призведе до поширення й поглиблення нових соціальних ризиків, що негативно вплине на рівень добробуту населення.

Звернення до методу збереження ризиків викликає ситуацію, коли суб'єкт управління залишає за собою відповідальність за наслідки впливу соціальних ризиків. Упровадження цього методу вимагає від держави значного підвищення фінансування соціальної сфери, оскільки пропонує перенести весь ступінь соціальної відповідальності з усіх учасників процесу управління соціальними ризиками (недержавні організації, страхові установи, приватні підприємці, громадяни), ставлячи її тільки в розряд відповідальності держави. У сучасних реаліях розвитку українського суспільства використання цього методу не вирішить питання мінімізації соціальних ризиків та призведе до появи нових загроз і суперечностей у суспільстві [3].

Розподіл, або диверсифікація ризику передбачає розподіл управлінських дій між партнерами в просторі дій і операцій у часі, вступ до надсистеми та різного роду диверсифікації. Цей

метод ґрунтується на використанні в управлінні соціальними ризиками принципів соціального партнерства, що дозволить залучити до процесу мінімізації соціальних ризиків усі рівні державного й муніципального управління, а також громади.

При впровадженні методу компенсації ризику основою прийняття управлінських рішень є заходи із запобігання соціальним ризикам завдяки ретельному стратегічному плануванню, прогнозуванню, створенню сценаріїв розвитку, моніторингу, впровадженню системи резервів та активному використанню інновацій. Цей метод, на думку автора, є достатньо привабливим для управління соціальними ризиками, оскільки лише дієва Стратегія управління соціальними ризиками, що враховуватиме всі внутрішні зміни в суспільстві та можливі наслідки впливу зовнішніх чинників, надасть змогу нівелювати соціальні ризики шляхом зниження їх до допустимого рівня, що сприятиме стабілізації рівня життя населення.

Окрім компенсації, досить дієвим у сфері управління соціальними ризиками є метод передачі ризиків. Він дозволяє мінімізувати соціальні ризики шляхом передачі суб'єктом управління всіх можливих матеріальних наслідків настання соціальних ризиків іншому суб'єкту соціально-економічної діяльності (наприклад недержавним страховим компаніям, підприємству, приватному сектору), який у подальшому перебирає на себе відповідальність за забезпечення певних соціальних ризиків. Таким чином держава гарантує забезпечення захисту від соціальних ризиків, але передає відповідальність за їх покриття і фінансове забезпечення на приватний сектор, регіональні та місцеві бюджети.

Висновки і пропозиції. Отже, державна політика в сфері управління соціальними ризиками в своїй основі повинна базуватися на системному підході та стратегічному плануванні реформування соціальної сфери. Заходи державної політики щодо мінімізації соціальних ризиків з урахуванням компетентного управління мають створити умови для досягнення рівноваги між ступенем економічного розвитку та рівнем добробуту окремого члена суспільства.

Впровадження ефективних методів управління соціальними ризиками є одним із головних пріоритетів формування та реалізації дієвої державної соціальної політики. На основі аналізу підходів до сучасних методів ризик-ме-

неджменту з точки зору науки державного управління з'ясовано, що в сучасній системі державного управління використовують різні методи боротьби з ризиками.

Існуючі наукові методи можна класифікувати залежно від способу їх впливу. Автор вважає, що серед досліджених методів державного управління соціальними ризиками найбільш дієвим є метод використання прогнозування ризиків і безпеки на тривалу перспективу при прийнятті управлінських рішень. Упровадження зазначеного методу позитивно вплине на соціально-економічну стабільність в українському суспільстві за рахунок упровадження превентивних заходів на основі стратегічного управління.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : ОМЕГА-Л, 2004. 301 с.
2. Бондарук І.С. Методи управління соціальними ризиками. URL: http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream/6789/2128/1/bondaruk_015.pdf (дата звернення: 19.11.2019).
3. Борецька Н.П. Механізми управління ризиками у сфері охорони праці. *Економіка промисловості*. 2007. № 4. С. 164–167.
4. Букина Е.Я., Разумовский О.С. Оптимальность и риск. Проблемы их взаимосвязи и роли в прогнозировании будущего. *Полигнозис*. 2002. № 2. С. 40–55.
5. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 350 с.
6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Дегтяр О.А., Бекетова А.Н., Непомнящий О.М. Напрями вдосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). URL: <https://zenodo.org/record/996199/files/3.pdf> (дата звернення: 09.10.2019).
8. Дикань В.Л., Посохов І.М. Дослідження міжнародних стандартів управління ризиками. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2014. № 1. С. 314–319. URL: http://business-inform.net/pdf/2014/1_0/314_319.pdf (дата звернення: 08.10.2019).
9. Євтухов О.В. Сутнісна характеристика механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4(59). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/2/09.pdf> (дата звернення: 07.10.2019).

10. Кравченко Т.В. Тенденції соціально-економічного розвитку населення України щодо визначення та оцінки соціальних ризиків. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць ХНТУ. 2012. № 2(7). С. 104–109.
11. Надрага В.І. Соціальні ризики в трудовій сфері : дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.07 – демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика / Нац. акад. наук України. Ін-т демогр. та соц. досліджень ім. М.В. Птухи. Київ, 2016. 472 с.
12. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
13. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О.О. Кочемировська, О.М. Пищуліна. Київ : НІСД, 2012. 88 с.
14. Разумовский О.С., Хазов М.Ю. Проблема жизнеспособности систем. *Гуманитарные науки в Сибири*. 1998. № 1. С. 3–7. URL: http://portal.usu.ru/modules/philosophy/rus_readme (дата обращения: 11.11.2019).
15. Рудніцька Р., Сидорчук О. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10 (дата звернення: 17.10.2019).
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. Москва : Издательство Ю.А. Тихомирова М.Ю., 2005. 1150 с.
17. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=99> (дата звернення: 15.11.2019).

Kravchenko T. V. The methods of management social risks in context of modern public administration

The article analyzes modern methods of social risk management from the point of view of modern public administration on the basis of risk management. The modern theoretical approaches to defining the content and essence of the definition of “mechanisms of public administration” are generalized. It is determined that the “mechanism of state management of social risks” is a holistic system that defines the order, peculiarities, tools and methods of influence of public administration entities on the objects of management in order to minimize social risks in order to formulate and implement effective state social policy. Issues related to social risk management are identified.

The necessity to minimize the negative impact of social risks on the realization of the right of citizens to a decent standard of living is substantiated. The analysis of modern methods of management of social risks from the point of view of public administration, in particular, their content, clarification of features of functioning, realization of their theoretical substantiation and development of scientifically applied approaches to their minimization is carried out. The article identifies and organizes successive stages of the social risk management process. It is pointed out that in order to effectively manage social risks with the aim of eliminating them, the necessary steps are the following: identification of social risks, control over the consequences of their actualization and development of influential preventive measures.

The content of modern methods and directions of implementation of public policy are described in order to solve problems in the social sphere and minimize social risks. It was found out that the modern government system uses different methods of risk management (evasion, conservation, diversification, compensation, etc.). Existing scientific methods can be classified according to the method of their impact.

It is suggested that among the studied methods, the most effective is the method of using risk prediction and safety for the long term period in management decisions. It is argued that the application of this method of managing social risks takes into account all internal changes in society and the possible consequences of external factors, creates conditions for the leveling of social risks by reducing them to acceptable levels and stabilizing the standard of living of the population.

Key words: social risks, state administration, management methods, administrative decisions, management of the risk, risk management.

В. В. Лисенкоаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У процесі дослідження визначено основні питання щодо контролю за містобудівною діяльністю в країнах Євросоюзу. Встановлено, що в таких країнах провадження містобудівної діяльності ґрунтується на таких принципах: поліцентричний і збалансований територіальний розвиток; інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій; територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах; забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів. Наведено приклад інституційного забезпечення містобудівної діяльності, яка забезпечується на національному рівні Міністерством регіонального розвитку Польщі та створених Агенцій регіонального розвитку.

Підкреслено загальну тенденцію Європейського Союзу до «приватизації» архітектурно-будівельного контролю, що виявляється у частковому делегуванні органами державної влади власних повноважень у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю незалежним приватним установам або експертам за умов загального керівництва в цій сфері; залученні лише незалежних приватних організацій та експертів для здійснення архітектурно-будівельного контролю.

Визначено особливості нормативної бази, що регулює сферу містобудування, яка характеризується значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які хоча й не мають меншої юридичної обов'язковості їх виконання, ніж нормативно-правові акти, але їх юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво законам.

Вказано, що підзаконним нормативним актам відведена провідна роль у системі регулювання сфери містобудування, оскільки вони забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання комплексу відносин у цій сфері. Констатовано відсутність систематизації нормативно-правової бази у сфері регулювання містобудівної діяльності та наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які діють із кінця 80-х років минулого століття та не здатні забезпечити вимоги сьогодення щодо запровадження інноваційних технологій будівництва, реконструкції будівель і споруд, проведення геодезичних робіт, створення інженерних споруд і комунікацій. Наведено складники системи оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості економічно розвинутих країн.

Ключові слова: містобудування, країни ЄС, ефективна інтеграція, міжнародні стандарти, законодавчі акти, концепція розвитку, права споживачів.

Постановка проблеми. Контроль у сфері містобудівної діяльності в інших країнах спрямовано перш за все на дотримання належного рівня безпеки споруджуваних об'єктів для життя і здоров'я людей та навколишнього середовища. Ключовими заходами контролю за містобудівною діяльністю є проведення експертиз проектів; здійснення моніторингу дотримання вимог, норм, стандартів, правил, технічних умов та інших обмежень під час здійснення будівництва, проведення ремонту будівель і споруд. Для України цікавим є досвід зі здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності в країнах Євросоюзу, оскільки цей досвід виражає ефектив-

ність управління та інтеграції, особливості формування та реалізації стратегічних заходів зі здійснення контролю містобудівної діяльності. Цей досвід є важливим унаслідок своєї ієрархічності і багаторівневого регулювання, поєднання національних і міжнародних принципів і механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових праць у досліджуваній сфері можна виокремити роботи Б. Вишиваної, І. Лисенко, В. Мелко, В. Слончак, які безпосередньо пов'язані з державним контролем та наглядом у сфері містобудівельної діяльності в зарубіжних країнах. Дуже цінним надбанням науки дер-

жавного управління для аналізу та порівняння досвіду різних країн світу у сфері містобудування стали праці вітчизняних вчених В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Гаращука, С. Ківалова, В. Колпакова, В. Тимощука, В. Шестака. Поза увагою науковців усе ж залишається можливість адаптації досвіду країн Євросоюзу для України з урахуванням реалій процесу управління, соціально-економічної та політичної ситуації.

Мета статті – визначити особливості закордонного досвіду містобудівної діяльності та можливість реалізації закордонного досвіду країн Євросоюзу в Україні в частині здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Головним документом, що регулює питання містобудування, є прийнятий у 2011 році «Територіальний порядок денний 2020», в якому зазначаються основні виклики, пріоритети та механізми просторового розвитку (містобудівна діяльність). Водночас у кожній країні враховуються свої особливості реалізації заходів у сфері містобудівної діяльності, які можуть виходити за рамки дії вищезазначеного порядку (наприклад Польща – до 2030, Нідерланди – до 2040 року). Загалом у країнах Євросоюзу дотримуються таких принципів провадження містобудування:

- поліцентричний і збалансований територіальний розвиток;
- інтегрований розвиток міст, сільських та особливих територій (географічно особливих: узбережжя, острови, гірські території);
- територіальна інтеграція у транскордонних і транснаціональних функціональних регіонах;
- забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів, що базується на сильних локальних економіках; поліпшення територіальної зв'язності для індивідів, комун, підприємств; управління та об'єднання екологічних, ландшафтних і культурних цінностей регіонів [1].

Найбільш актуальним для України є досвід реалізації регіональної політики стосовно містобудівної діяльності в країнах Центрально-Східної Європи з урахуванням європейських інтеграційних тенденцій. Розпочинаючи з 90-х рр. ХХ ст., уряди держав проводили активну діяльність щодо забезпечення правових рамок процесу регіональної політики. Країни Центрально-Східної Європи обирали свій тип регіональної політики з огляду на економічний розвиток, ресурси, інституційну структуру та правову

базу: політику національної конвергенції (зменшення розриву між своїм економічним розвитком порівняно із більш розвинутими країнами) чи регіональної (зменшення внутрішніх регіональних дисбалансів).

Для України цікавим є досвід сусідньої країни – Євросоюзу Польщі, де на початку 90-х рр. ХХ ст. у регіональній політиці переважало надання допомоги відсталим і депресивним регіонам, а вже наприкінці ХХ ст. стратегія містобудування у Польщі мала такі цілі: моніторинг рівня розвитку регіонів і створення нових робочих місць при одночасній підтримці підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування технологій, розвиток транскордонного співробітництва.

У Польщі інституційне забезпечення містобудівної діяльності перш за все забезпечується на національному рівні Міністерством із регіонального розвитку Польщі та створеними Агенціями регіонального розвитку (АРР). Задачею Агенцій є передача території, де знаходяться підприємства-банкрути, для залучення інвесторів. У цій ситуації кошти надходили від держави та з різноманітних програм Євросоюзу. Агенції регіонального розвитку стали одними з основних користувачів Структурних Фондів, які спрямовуються на вирішення широкого кола питань регіонального розвитку Польщі.

Іншим яскравим прикладом є державна політика Румунії, що відстає від Польщі в економічному розвитку, проте швидко проводить інституалізацію державної регіональної політики. Концепція регіонального розвитку, в тому числі і містобудівної діяльності, розроблялася разом з експертами Єврокомісії в рамках програми PHARE. У регіонах Румунії функціонують агентства регіонального розвитку, які займаються в основному розробкою стратегій регіонального розвитку та планів використання фондів і їх упровадження після затвердження радами [7].

Заслугує на увагу той факт, що здійснення архітектурно-будівельного контролю у країнах Євросоюзу здійснюється як на державному рівні, так і за допомогою незалежних приватних осіб. Наприклад у Франції архітектурно-будівельний контроль має гібридний характер: функцію контролю виконують державні органи, а також треті особи у поєднанні із системою страхування. Основною особливістю є втручання контролерів, що є обов'язковим тільки для громадських будівель, а також приватного сектора. Наприклад в Ірландії архітектурно-будівельний

контроль здійснюється спеціально створеними органами державної влади. В Австрії, Хорватії, Ісландії, Норвегії, Словенії, Чеській Республіці, Естонії, Норвегії, Іспанії, Швеції до архітектурно-будівельного контролю можуть залучатися незалежні приватні експерти [2].

У Франції архітектурно-будівельний контроль здійснює Науковий центр будівельної техніки (CSTB), який видає «технічне схвалення». Аналогічна робота ведеться й національними організаціями в інших країнах, що не входять до складу Європейського Союзу, наприклад у Канаді – Канадський центр будівельних матеріалів (CCMC). З метою гармонізації на міжнародному рівні вимог до процедури підтвердження придатності інноваційної продукції для будівництва і створення умов для взаємного визнання країнами результатів цієї діяльності, у 1996 році була заснована Міжнародна федерація організацій із технічної оцінки (WFTAO), членами якої є близько 40 організацій із більшості технічно розвинутих країн світу [5].

Для України важливим досвідом є організація будівельного контролю, де окрім державних органів беруть участь і приватні незалежні спеціалізовані установи або експерти. Крім того, у Бельгії, Данії, Естонії, Франції, Ісландії, Ірландії, Іспанії будівельний контроль пов'язаний із системою обов'язкового страхування, що забезпечує прозорість здійснення контрольних функцій, а також гарантує безпеку та надійність архітектурних споруд.

Для Європейського Союзу існує загальна тенденція до «приватизації»:

1) органи державної влади частково делегують свої повноваження у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю незалежним приватним установам або експертам, однак загальне керівництво в цій сфері здійснюється державними органами;

2) до здійснення архітектурно-будівельного контролю залучаються лише незалежні приватні організації. Спочатку вони були задіяні як незалежна третя сторона в процесі будівництва на добровільній основі, лише згодом стали невід'ємною частиною процесу організації будівельного контролю [6].

Аналіз закордонного досвіду показує єдність завдань і принципів управління будівництвом та різноманіття форм, що приймаються національними системами регулювання. Система технічного регулювання, прийнята в країнах ЄС,

сьогодні розглядається як ефективна модель для міжнародного співробітництва та забезпечення результатів оцінювання відповідності, оскільки створювалася для формування єдиного економічного простору. Політика ЄС у царині технічного регулювання (включаючи оцінку відповідності та сертифікацію товарів) у рамках зовнішньої торгівлі ставить за мету захист загальних інтересів у контексті міжнародного співробітництва зі сприяння торгівлі та гармонізації практики, а також відповідність політиці регулювання товарів на внутрішньому ринку ЄС.

Міжнародна модель технічної гармонізації базується на належній практиці регуляторних органів при розробленні, адаптації та упровадженні технічних регламентів шляхом застосування міжнародних стандартів. Ефективність європейського підходу до сфери технічного регулювання підтверджується наявністю низки угод про взаємне визнання результатів оцінювання відповідності з такими країнами як Японія, США, Нова Зеландія, Швейцарія, Ізраїль.

Результатами технічного регулювання будівельної галузі в економічно розвинутих країнах є:

– стійкий баланс економічних і соціальних інтересів учасників будівельної діяльності і споживачів будівельної продукції;

– високий ступінь економічної та творчої свободи, підкріплений значною соціальною самосвідомістю регульованих суб'єктів і сприятливими умовами, що заохочують дотримання норм професійної етики;

– розвинені соціальні та економічні інститути будівельної галузі;

– глибока інтеграція інститутів будівельної галузі окремо взятої держави в єдину світову соціально-економічну систему шляхом гармонізації принципів технічного регулювання при різних формах реалізації цих принципів з урахуванням національних особливостей.

Вітчизняна нормативно-правова база у сфері містобудування має певні особливості, що відрізняє її від країн Євросоюзу, зокрема характеризується значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Проте, як зазначають Ю.П. Битяк і В.В. Богуцький: «... підзаконні нормативно-правові акти хоча й не мають меншої юридичної обов'язковості їх виконання, ніж нормативно-правові акти, але їх юридична сила не має такої ж загальності і верховенства, як це властиво законам. Хоча їм належить

велика роль у системі правового регулювання, оскільки вони забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання комплексу суспільних відносин» (у нашому випадку в сфері містобудування) [8, с. 373].

Спостерігається відсутність систематизації нормативно-правової бази у сфері регулювання містобудівної діяльності та наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, чимало з яких діє з кінця 80-х років минулого століття. Проте вони не здатні забезпечити вимоги сьогодення щодо запровадження інноваційних технологій будівництва, реконструкції будівель і споруд, проведення геодезичних робіт, створення інженерних споруд і комунікацій [9, с. 54].

Система оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості економічно розвинутих країн включає такі складники:

- міжнародна акредитація акредитаційних органів;
- ліцензування / реєстрація фахівців будівельної галузі;
- акредитація програм професійної освіти;
- акредитація підприємств і організацій у сфері безперервного навчання та підвищення кваліфікації фахівців будівельної галузі;
- акредитація органів будівельного нагляду і контролю;
- сертифікація спеціалістів у сфері будівельного нагляду і контролю;
- акредитація метрологічних і випробувальних лабораторій;
- сертифікація підрядників для встановлення та налагодження систем та компонентів будівель і споруд відповідно до систем сертифікації виробників будівельних матеріалів, виробів, обладнання, приладів та апаратури;
- сертифікація продукції та послуг для потреб будівельної галузі [3].

Висновки. Подальша політика регулювання містобудівної діяльності у країнах Євро-

союзу має бути спрямована на максимально можливе зближення країн за основними техніко-економічними параметрами будівництва, а також на подолання нерівномірності розвитку та подальше стимулювання розвитку будівництва в країнах-аутсайдерах на основі загальноєвропейських механізмів контролю містобудівельної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Territorial Agenda of the European Union 2020. URL. Режим доступу: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>.
2. Building Control Systems in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cebc.eu/files/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf.
3. Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47.
4. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Snip Innovative Technologies / рук. Серых А. Чикаго : SNIP, 2010. 889 с.
5. О подтверждении пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве. URL: http://www.certif.org/fcs/index_ot.html.
6. Building Control Systems in Europe. URL: http://www.cebc.eu/files/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf.
7. Грищенко І.М. Зарубіжний досвід управління регіональним. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/5.pdf.
8. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богучський, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/090.html.
9. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.

Lysenko V. V. Foreign experience of urban development

The survey identified major issues related to urban planning control in the EU countries. It has been established that in the EU countries the pursuit of urban development activities is based on the following principles: polycentric and balanced territorial development; integrated development of cities, rural and special areas; territorial integration in cross-border and transnational functional regions; ensuring the global competitiveness of the regions.

An example of institutional support for urban development is provided, primarily provided at the national level by the Ministry of Regional Development of Poland and the established Regional Development Agencies. The general tendency of the European Union to "privatize" architectural and construction control is emphasized, which is manifested in: partial delegation of powers by

the state authorities in the field of architectural and construction control to independent private institutions or experts under the conditions of general management in this field; involvement of only independent private organizations and experts in architectural and construction control.

The peculiarities of the regulatory framework regulating the sphere of urban planning are defined, which is characterized by a large number of by-laws, which, although they have no less legal obligation to fulfill them, than normative legal acts, but their legal force does not have the same generality and supremacy as is customary to the laws. It is pointed out that by-laws play an important role in the system of regulation of the sphere of urban development, as they ensure the implementation of laws through a specific, detailed regulatory regulation of the complex of relations in this sphere.

There is a lack of systematization of the legal framework in the field of urban development regulation and the presence of a large number of by-laws that have been in force since the late 80's of the last century and are not able to meet the requirements of today for the introduction of innovative construction technologies, reconstruction of buildings and construction of buildings geodetic works, creation of engineering structures and communications. The components of the system of conformity assessment in the construction industry of most economically developed countries are presented.

Key words: *urban planning, EU countries, effective integration, international standards, legislation, development concept, consumer rights.*

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-23>

С. Ю. Лукін

кандидат економічних наук, доцент, директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

АСПЕКТИ ПРЕВАЛЮВАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН НА ПУБЛІЧНИХ ПРОСТОРАХ У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ

У статті визначено публічні процеси, які представлені через перетин складних, неоднозначних, багатовимірних суспільних процесів, які проявляються в різних аспектах функціонування у площинах населення (особа, громада, мешканці), політика, економіка та мають часові і просторові особливості. Певною мірою унікальним елементом з точки зору функціонування і розвитку міст, де одночасно акумулюються результати всіх процесів міських трансформацій, є публічний простір. Зміни в теоретичних підходах до регіонального та місцевого самоврядування, а саме орієнтація на ініціативу з боку територіальних громад, призводять до переорієнтації політики в напрямі децентралізації, що створює умови для горизонтальної співпраці за більш детального розуміння реальних проблем.

Встановлено, що компліментарність держави і суспільства повинна бути базисом формування ефективної системи публічної політики і управління для формування нового публічного простору, що передбачає зміну, уточнення функцій держави, формування нових координаційних зв'язків як основи прийняття важливих політичних та адміністративно-управлінських рішень.

Охарактеризовано, що своєчасність трансформаційних змін є ключовою характеристикою публічних просторів. Вони пов'язані з необхідністю осмислення та визначення позитивних і негативних наслідків комерціалізації та приватизації публічних просторів, їх виокремлення, «закриття», «автентичності», недоступності для окремих членів громади, орієнтації на транспортну доступність, «європеїзації». Важливого значення при цьому набуває необхідність їх суспільного дослідження на основі сформованих зарубіжних концепцій публічних просторів міст. Саме тому виникає потреба в огляді наукового дослідження практик Європи щодо витоків, форм, ознак поняття «публічного простору», його просторового аналізу, сучасних трансформацій та динаміки з метою визначення дії публічних просторів у європейських країнах.

Встановлено значне розмаїття теоретичних, методичних і прикладних підходів до розуміння та вивчення публічних просторів, напрямів їх трансформацій. Дослідження підтвердили, що публічні простори не характеризуються безмісцевістю, а визначаються у своєму формуванні та функціонуванні місцевими традиціями та культурою, наявними ресурсами, формами регулювання.

Ключові слова: публічний простір, просторовий аналіз, суспільство, соціальна інфраструктура, трансформація.

Постановка проблеми. Перманентний трансформаційний період змушує сучасні країни адаптуватися до нових вимог і прагнень суспільства, яке набуває громадянськості, у тому числі у сприянні створення механізмів формування і реалізації публічних цінностей, спираючись на розширений склад авторів виро-

блення публічної політики. Змінюється і роль держави, яка трансформується від основного центру прийняття рішень до посилення її координаційної ролі і якісного надання публічних послуг, а компліментарність держави і суспільства повинні бути базисом формування ефективної системи публічної політики і управління,

формування нового публічного простору, що передбачає зміну, уточнення функцій держави, формування нових координаційних зв'язків як основи прийняття важливих політичних та адміністративно-управлінських рішень.

У містах виникають суперечності, пов'язані з наявністю комплексу проблем, обумовлених державними, місцевими, громадськими та приватними інтересами, які необхідно узгоджувати шляхом участі жителів і громадськості у прийнятті управлінських рішень. Тому врахування превалювання типу зв'язків між членами територіальної громади (опосередкованих загальними інфраструктурними, виробничими, управлінськими елементами або перевага безпосередніх контактів, спільної праці, тісних родинних зв'язків) під час співпраці органів публічної влади та населення вирішує питання нестабільності й відчуженості особи від вирішення питань місцевого значення, суттєво поліпшуючи взаємовідносини в системі місцевого управління. Для розуміння сутності публічних просторів необхідно проаналізувати сучасні зарубіжні концептуальні засади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських фахівців у сфері публічного управління, які досліджували різні просторові форми суспільного буття, потрібно виокремити роботи таких дослідників, як В. Бакуменко, М. Білинська, В. Бодров, В. Гошовська, В. Дзюндзюк, В. Князев, В. Колтун, В. Корженко, О. Лазор, В. Мамонова, А. Михненко, П. Надолішній, О. Коротич, Т. Пахомова, Я. Радиш, І. Розпутенко, В. Скуратівський, Ю. Сурмін, О. Сушинський, С. Телешун та інших. Тому недостатня розробленість у наукових джерелах із публічного управління і визначила необхідність та актуальність її подальших досліджень.

Мета статті: вивчити досвід і кращі практики залучення громадян до процесу створення міських публічних просторів та розробка керівних принципів щодо залучення громадськості до просторового планування. Законодавством України не врегульовано визначення терміну «публічний простір» чи «громадський простір», механізмів і процедур залучення громадськості до процесу проектування, створення чи реконструкції публічних просторів.

Виклад основного матеріалу. В сучасних наукових дослідженнях для ефективного вирішення проблем розвитку міст необхідно використовувати комплексний підхід з урахуванням

сучасних вимог сталого розвитку країни. На розвиток міста впливає багато взаємозалежних факторів, відтак виникає потреба у чіткому та цілісному плануванні або інтегрованому підході до розвитку міст. Такий підхід успішно був використаний у розвитку європейських міст і невеликих містечок, тому доцільним є вивчення європейського досвіду та його запозичення для інтегрованого розвитку міст України.

У XXI ст. публічність відіграє значну роль у владній структурі. Громадськість значно розширила межі взаємовідносин із владою: збільшився простір публічної комунікації, населення має змогу безпосередньо брати участь в управлінні державними процесами. В цей же час спостерігається підвищення ефективності публічного адміністрування, що проявляється у кращому співвідношенні управлінських витрат та очікуваного результату

Інтегрований розвиток міста обумовлює застосування нового підходу до реалізації його стратегічної політики. Цей підхід є інтегрованим, оскільки поєднує взаємну дію економічного, соціального, екологічного і структурного розвитку міст. Концепція інтегрованого підходу в розвитку міст розроблена у зв'язку з проектами оновлення районів у несприятливих умовах. Вона пов'язана із заохоченням «холістичного» підходу, який поєднує просторові, економічні і соціальні виміри розвитку міст.

Інституціональна основа інтегрованого підходу до оновлення міського середовища визначена Європейською комісією шляхом пілотних проектів, що стосуються міст. Тим самим отримує подальший розвиток концепція, яка вже включає не лише оновлення районів, що знаходяться в несприятливій ситуації, але й усі елементи міського середовища: транспорт, планування, економіку, інфраструктуру, довкілля і так далі. Все це вимагає здійснення вертикальної інтеграції між різними рівнями управління: національного, регіонального, місцевого з одного боку і приватним сектором, громадянським суспільством з іншого [1].

Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» для забезпечення інтегрованого розвитку міст Європи рекомендує дотримуватися десяти принципів політики інтегрованого розвитку міст, до яких відносять [2]:

1) забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів і підвищення їх конкурентоспроможності;

2) стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій, та поліпшення взаємовідносин міста і села;

3) сприяння більш збалансованій транспортній доступності;

4) розширення доступу до інформації та знань;

5) зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу;

6) підвищення цінності і захист природних ресурсів і природної спадщини;

7) примноження культурної спадщини як фактору розвитку європейських міст;

8) розроблення енергетичних ресурсів і забезпечення енергетичної безпеки;

9) заохочення високоякісного сталого туризму;

10) обмеження впливу природних катастроф.

Особливо важливими для підвищення конкурентоспроможності європейських міст у рамках політики інтегрованого міського розвитку стали стратегії [2] створення й утримання якісних публічних зон. Якість публічних просторів, міських культурних ландшафтів, архітектури та містобудування відіграють центральну роль для конкретних умов життя мешканців міст. Як «м'які» фактори, що впливають на вибір місць розміщення виробництва, публічні зони мають значення для функціонування підприємств економіки, для залучення кваліфікованих і творчих трудових ресурсів, а також для туризму.

Публічні зони та зелені простори існують практично в усіх європейських містах, створюючи привабливий вигляд і підвищуючи комфортність проживання в них, спричиняючи їх подальший розвиток. На сьогодні вони залишаються невід'ємною частиною стратегій розвитку європейських міст, наприклад Риги [3], Берліну [4] або навіть країн, як це відображено в основних цілях розвитку Нідерландів до 2030 року [5].

Практика інтегрованого розвитку європейських міст свідчить, що міста можуть бути поділені на певні зони за виконуваними функціями та призначеннями, станом навколишнього природного середовища, етнічного середовища та іншими критеріями. Наприклад у місті можуть бути виокремлені зони соціального призначення – території міста, призначені під житло; зони потенційного економічного розвитку, призначені для виробництва та ведення бізнесу; зони публічного характеру – центральна міська частина, центральні пішохідні зони й інші зони

з можливою концентрацією функцій публічного простору. Таке зонування покладено в основу інтегрованого планування та розвитку міст Болгарії. Воно створює можливості розвитку комунікацій та інфраструктури, що найбільш повно відповідає потребам зазначеної зони й дозволяє ефективно розподіляти кошти на фінансування проектів розвитку міст [6].

Істотний внесок у забезпечення бажаної якості життя, якості навколишнього середовища роблять надійні і легкодоступні системи міського транспорту, в першу чергу екологічного. У зв'язку з цим у європейських містах значна увага приділяється транспортному менеджменту та злагодженості руху всіх видів транспорту, включаючи рух пішоходів і велосипедистів. Міський транспорт повинен гармоніювати з проблемами проживання мешканців міста, їх роботою, навколишнім середовищем і громадськими територіями. Для цього необхідно насамперед своєчасно вдосконалювати технічну інфраструктуру, зокрема водопостачання, очищення стічних вод та інших мереж комунікацій міського господарства, пристосовувати їх до змінених потреб таким чином, щоб вони і в майбутньому могли сприяти забезпеченню високої якості міського життя. Суттєвими передумовами соціальної інфраструктури в галузі постачання та утилізації є енергоефективність, економія природних ресурсів і економічна ефективність їх експлуатації.

Наразі проблема модернізації комунікацій є надзвичайно актуальною для розвитку міст України. Не можливо будувати транспортну систему міста без оновлення або реконструкції міських мереж водопостачання та каналізації, зливних стоків, мереж теплопостачання. Це передумова для реалізації інтегрованого підходу до розвитку міст України і запозичення досвіду європейських міст, наприклад Гданська, Копенгагена, Мальме та інших, яка допоможе створити зручну транспортну інфраструктуру з мінімальним впливом на навколишнє середовище.

Також важливим є підвищення енергоефективності будівель. Це однаково стосується як нових, так і старих споруд. Модернізація будівельного фонду значною мірою сприяє досягненню енергоефективності та поліпшенню якості життя людей. У зв'язку з цим слід приділити особливу увагу доміткам панельного типу і старим будівлям, які перебувають у поганому стані. Оптимізовані потужні мережі інфраструк-

тури та будови з високою енергоефективністю зменшать витрати для підприємств і жителів на території їх розміщення. Важливою основою ефективного і стабільного використання ресурсів є компактна структура поселення. Цієї мети можна досягти шляхом міського і регіонального планування. Так, у польських містах працює державна програма з утеплення будинків, результатом дії якої стало зменшення споживання теплової енергії на 43%, затрат на гарячу воду – на 32% [7].

Також важливою є активна політика інновації та освіти. Знання переважно накопичуються і викладаються в містах. Оптимальне використання потенціалу знань міста залежить від якості дошкільної і шкільної освіти, пропускної спроможності системи шкільної освіти і професійного навчання, соціальних і культурних мереж, можливостей постійного навчання, висококласних університетів та інших науково-дослідних інститутів, а також від системи обміну інформацією між економікою і наукою.

Політика інтегрованого міського розвитку може сприяти поліпшенню цих факторів, наприклад завдяки кооперації всіх учасників, підтримці створення мережових моделей і оптимізації структур місцевості. Концепції інтегрованого міського розвитку, кооперативний менеджмент міського розвитку і налагоджене управління містами слугують і для цілеспрямованого використання потенціалів європейських міст в інтересах підвищення їх конкурентоспроможності та забезпечення економічного зростання, а також для вирівнювання диспропорції в межах міських районів і між ними.

Досвід європейських міст у цьому напрямі повинен стати важливим складником у розробленні концепцій інтегрованого розвитку міст України, тому що за інноваційною та креативною економікою майбутнє економічного зростання й процвітання міст, а по-друге, міста України мають потенціал для розвитку інноваційної економіки, креативних індустрій, економіки знань, зміцнення місцевої економіки і місцевої політики на ринку праці.

Ця сфера інтегрованого розвитку залежить у першу чергу від економічного потенціалу міста та послідовної економічної політики, політики на ринку праці, яка відповідає місцевим умовам. Мета полягає в створенні нових і збереженні існуючих робочих місць, а також у полегшенні створення нових малих і середніх підприємств. Необхідно поліпшити шанси доступу до місце-

вого ринку праці шляхом надання можливостей кваліфікації відповідно до попиту на робочу силу. Крім того, слід інтенсивніше використовувати можливості працевлаштування і навчання. Для реалізації цієї мети інтегрованого розвитку міст слід застосовувати європейський досвід моніторингу ринку праці, прогнозування змін на ринку професійних послуг, адаптивності системи освіти до нових вимог ринку праці.

Серед інших підходів до розвитку міст Європи, який потрібно враховувати при розробленні концепцій інтегрованого розвитку міст України, слід запозичити інклюзивність їх розвитку, тобто брати до уваги вимоги людей з особливими потребами, можливість їх вільного пересування містом, отримання освіти та роботи, користування об'єктами соціальної інфраструктури тощо. Ці питання повинні бути обов'язково врахованими при розбудові міста або його структурному перетворенні [8].

Отже, основні стратегічні цілі інтегрованого розвитку європейських країн, визначені Лейпцизькою хартією «Міста Європи на шляху сталого розвитку», створюють підґрунтя для розроблення концепцій інтегрованого розвитку міст не лише у країнах Європи, а й у тих країнах, що обрали для себе європейський вектор розвитку, зокрема в Україні. Концепції інтегрованого розвитку міст в Україні почали розроблятися з 2016 року в рамках реалізації Проекту німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) на базі чотирьох міст: Вінниці, Житомира, Полтави та Чернівців. Кожне місто має свої чітко визначені стратегічні цілі розвитку, виходячи зі специфіки соціального й економічного становища, виконуваних функцій, пріоритетних завдань.

Так, інтегроване планування міста включає в себе такі основні напрями: диверсифікація економіки; житло та житлово-комунальне господарство; підвищення мобільності та поліпшення руху міського транспорту; навколишнє середовище, посилення статусу міста як регіонального центру; розвиток культури та туризму.

Виходячи з поставлених завдань розвитку, у 2030 році українські міста мають бути містами з диверсифікованим екологічно чистим виробництвом; містами прикладних наук, освіти, економіки знань і креативних індустрій; потужними регіональними центрами та осередками української культури; привабливими туристичними центрами, центрами рекреації та реабілітації; містами комфортного проживання мешканців [9].

Реалізація завдань інтегрованого розвитку передбачає тісне співробітництво та партнерство з європейськими товариствами й організаціями, тож автор має надію, що українські міста, запозичивши досвід розвитку міст Європи, в недалекому майбутньому перетворяться на сучасні комфортні міста з постійно зростаючою чисельністю мешканців та їх добробутом; міста, функціонування яких здатне забезпечити завдання сталого розвитку країни.

Висновки і перспективи. Отже, представлені у цій статті сучасні характеристики публічного простору міста, а саме просторовий аналіз та планувальні аспекти, за якими можна прослідкувати зміни, що відбуваються на урбанізованих територіях, автор розглядає як один із кроків на шляху побудови методичного інструментарію для дослідження змін у сучасному місті.

Основні стратегічні цілі інтегрованого розвитку європейських країн, визначені Лейпцизькою хартією «Міста Європи на шляху сталого розвитку», створюють підґрунтя для розроблення концепцій інтегрованого розвитку міст не лише у країнах Європи, а й у тих країнах, що обрали для себе європейський вектор розвитку, зокрема в Україні. Кожне місто має свої чітко визначені стратегічні цілі розвитку, виходячи зі специфіки соціального й економічного становища, виконуваних функцій, пріоритетних завдань.

Виявлено специфіку публічного простору європейських країн у системі глобалізованого простору та встановлено, що важливими для підвищення конкурентоспроможності європейських міст в рамках політики інтегрованого міського розвитку стали стратегії створення й утримання якісних публічних зон. Якість публічних просторів, міських культурних ландшафтів, архітектури та містобудування відіграють центральну роль для конкретних умов життя мешканців міст. Як «м'які» фактори, що впливають на вибір місць розміщення виробництва, публічні зони мають значення для функціонування підприємств економіки, для залучення кваліфікованих і творчих трудових ресурсів, а також для туризму.

Публічні зони та зелені простори існують практично в усіх європейських містах, створюючи привабливий вигляд та підвищуючи комфортність проживання в них, спричиняючи їх подальший розвиток. На сьогодні вони залишаються невід'ємною частиною стратегій розвитку європейських міст, наприклад Риги, Берліну або навіть країн, як це відображено в основних цілях розвитку Нідерландів до 2030 року.

Практика інтегрованого розвитку європейських міст свідчить, що міста можуть бути поділені на певні зони за виконуваними функціями та призначеннями, станом навколишнього природного середовища, етнічного середовища та іншими критеріями, наприклад у місті можуть бути виокремлені зони соціального призначення – території міста, призначені під житло; зони потенційного економічного розвитку, призначені для виробництва та ведення бізнесу; зони публічного характеру – центральна міська частина, центральні пішохідні зони й інші зони з можливою концентрацією функцій публічного простору.

Отже, публічні простори українських міст потребують досліджень на основі сучасних зарубіжних концептуальних засад із метою виявлення як спільних, так і особливих рис і процесів порівняно із європейськими містами. Ці та інші фактори дають широке поле для досліджень із метою визначень ознак ідеального публічного простору, впливу на його розвиток різних суспільств.

Список використаної літератури:

1. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/168070018e>.
2. Leipzig charter on Sustainable European Cities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.
3. Стратегія устойчивого развития Риги до 2030 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rdpad.lv/ru/strategija-ustoichivovo-razvitija-rigi/>.
4. Sustainable Development Goals in the Netherlands. Building blocks for environmental policy for 2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl2016-sustainable-development-in-the-Netherlands_1966.pdf.
5. Стратегія Берліна 2030 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/ssuserc6fd2a/2030-66419585>.
6. Господинова А. Интегрированное планирование и развитие городов в Болгарии / А. Господинова [Электронный ресурс]. – Режим доступу: www.freu-conference.engec.ru/upload/files/11-14.pdf.
7. Що робили у Польщі після підвищення цін на газ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vlasnyk.org.ua/shho-robili-u-polshhi-pislya-pidvishhennya-tsin-na-gaz/>.

8. Чевганова В. Європейський досвід інтегрованого розвитку міст. / В. Чевганова, О. Григор'єва. Економіка і регіон. № 5(66). 2017. С. 10–14.
9. Полтава – 2030: інтегрований розвиток міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.2030.poltava.ua/ua/>.
-

Lukin S. Yu. The aspects of expanding the experience of European countries on public spaces in the globalized world system

The article identifies public processes that are represented by the intersection of complex, ambiguous, multidimensional social processes that manifest themselves in different aspects of functioning in such areas as, population (person, community, residents), politics, economy, and have temporal and spatial features. To some extent a unique element in terms of the functioning and development of cities, where the results of all urban transformation processes simultaneously accumulate, is public space.

Changes in theoretical approaches to regional and local self-government, namely the orientation towards initiative by territorial communities, lead to a reorientation of policy towards decentralization, which creates the conditions for horizontal cooperation with a more thorough understanding of real problems. It is established that the complementary of the state and society should be the basis for the formation of an effective system of public policy and management, in general – the formation of a new public space, which implies change, clarification of the functions of the state, the formation of new – coordination commitments as a basis for the adoption of important political and administrative-managerial solutions.

It is characterized that timeliness of transformational changes is now a key characteristic of public spaces. They are connected with the need to understand and determine the positive and negative consequences of commercialization and privatization of public spaces, their isolation, “closure”, “authenticit”, inaccessibility for individual members of the community, orientation on transport accessibility, “Europeanization”. Of great importance is the need for their social research on the basis of formed foreign concepts of public spaces of cities. That is why there is a need to review the scientific study of European practices on the origins, forms, features of the concept of “public space”, its spatial analysis, modern transformations and dynamics in order to determine the effect of public spaces in European countries.

A considerable variety of theoretical, methodological and applied approaches to understanding and studying of public spaces, directions of their transformations is established. Studies have confirmed that public spaces are not characterized by idleness, but are determined in their formation and functioning by local traditions and culture, available resources, and forms of regulation.

Key words: public space, spatial analysis, society, social infrastructure, transformation.

УДК 330.45:330.46

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-24>

Г. І. Мар'яненко

кандидат наук з державного управління

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ МАЙБУТНЬОГО

У статті здійснено аналіз моделі цифрової економіки, яка визначає стратегічне спрямування держави. З'ясовано, що прийняття рішень у майбутньому публічному управлінні не можливе без урахування цифрових технологій. Зазначено, що згідно з аналітичними звітами Давоського економічного форуму цифрові технології постійно оновлюються: Інтернет речей, роботизація та кіберсистеми, штучний інтелект, великі дані, безпаперові технології, адитивні технології, 3D-друк, хмарні та туманні обчислення, безпілотні та мобільні технології, біометричні технології, квантові технології, технології ідентифікації, блокчейн. Цей перелік не є вичерпним, він постійно доповнюється.

Пропонується логіка дослідження цифрової економіки, що дозволяє виявити її суттєві ознаки, напрями розвитку та шляхи впровадження. Аналізується специфіка цифрових технологій, які призводять до змін характеру праці, компетенцій людського капіталу, специфікації прав власності, створення вартості та бізнес-моделей господарювання.

Визначено, що цифрова економіка – це тип економіки, де ключовими факторами та засобами виробництва є цифрові дані (бінарні, інформаційні тощо) та мережеві транзакції, а також їх використання як ресурсу, що дає змогу істотно збільшити ефективність і продуктивність діяльності та цінність для отриманих продуктів і послуг.

Установлено вплив геополітики в умовах глобалізації та цифрової трансформації (цифровізація) – це перетворення наявних аналогових (іноді електронних) продуктів, процесів і бізнес-моделей організації, в основі якої лежить ефективно використання цифрових технологій у світовому просторі, а також можливі наслідки при прийнятті державно-управлінських рішень у період системних змін у високотехнологічному просторі України майбутнього.

Ключові слова: геополітика, органи державної влади, «глобальний простір», удосконалення державного управління державою, управління майбутнім, цифровізація, роботизація, кіберсистеми, штучний інтелект, великі дані, безпаперові технології, блокчейн.

Постановка проблеми. Важливу роль у побудові геополітичної стратегії державного управління майбутнім відведено цифровим тенденціям – напрямом розвитку цифрових технологій. Аналіз цифрових трендів дає змогу прогнозувати розвиток конкретного економічного, технологічного та навіть соціального явища в майбутньому держави, її географічне місце, національну та політичну ідеологію, науково-технічну, інформаційну, високотехнологічну розвиненість у світовому просторі.

Актуальною проблемою економічного розвитку України, як і будь-якої іншої держави, є цілеспрямованість успішно розвиватися, спираючись на розуміння лише власних інтересів, ігноруючи геополітичний контекст і тенденції розвитку світової цивілізації. Усвідомлення країною власних інтересів є невід'ємним від того, як світова громадськість ставиться до України і яким вона бачить її місце у світі.

Визначення геополітичних інтересів нашої держави потребує врахування як усієї системи глобальних зацікавлень різних країн, так і фактичного розкладу сил економічних, політичних, військових, ідеологічних у своєму регіоні, держава, яка формує політику та пріоритети, державні замовлення, залучення інвестицій і фінансування проектів. Наприклад, використання систем штучного інтелекту в публічних сервісах, формування політики відкритих даних, розробка програм підтримки стартапів зі штучним інтелектом, який має шанси трансформувати потенціал світової економіки. За оцінками PwC, до 2030 року він може збагатити її на 15,7 трлн дол. Найбільшу вигоду від штучного інтелекту здатні отримати Китай (збільшення ВВП на 26% у 2030 році) і Північна Америка (збільшення ВВП на 14,5%), що еквівалентно 10,7 трлн дол. [1].

Основними факторами економічних змін від застосування штучного інтелекту є автоматизація робочої сили, яка до 2030 року може додати до 11% світового ВВП або близько 9 трлн дол., інновації у царині товарів і послуг, які до 2030 року можуть збільшити ВВП приблизно на 7% або на 6 трлн дол. Основне завдання держави – всебічна підтримка впровадження штучного інтелекту в масштабах економіки, визначення сфер для реалізації перших проєктів: інфраструктура, логістика, біоекономіка, сільське господарство, освіта, ринок праці, державні сервіси. Більшість розвинених країн світу вже віднайшли оптимальний шлях свого розвитку, впровадивши одну із інноваційних моделей високотехнологічного господарювання: зорієнтувавши економіку на виконання науково-технічних програм і проєктів міжнародного значення, стимулювання поширення знань, трансфер технологій, уведення у господарський обіг об'єктів інтелектуальної власності, чи використавши одночасно обидва механізми [1].

Розвиток економіки України все частіше постає не можливим у межах існуючої системи, що формувалася протягом попередніх десятиліть, основою якої є використання застарілих технологій, відсутність певної антикорупційної політики, непрофесійність влади.

Україна розташована в південно-східній частині Європи, в зоні, де перетинаються три величезні геополітичні масиви: євроатлантичний, євразійський та ісламський. В цьому можна бачити як певні переваги, так і величезні проблеми, але саме таке розташування, саме цей унікальний економічний простір відіграє визначальну роль в долі України. Актуальність дослідження зумовлює наукову розвідку в напрямі пошуку моделі економіки держави майбутнього, оцінки ефективності ролі цифрової стратегії розвитку державного управління України у високотехнологічному просторі світової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цифровізація економіки не є самоціллю, а виступає лише інструментом для досягнення стратегічних цілей людства у світі. Зрозуміло, що українська економіка не матиме швидкого розвитку, зробивши ставку на сільське господарство, традиційні індустріальні сектори, вугільну промисловість, металургію, важке машинобудування тощо.

Проблеми нових видів економік, серед яких і цифрова економіка, активно дискутуються

у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, зокрема у працях Д. Белла, Дж. Гелбрейта, М. Пората, Д. Тапскотта [2], Н. Негропonte, Т. Месенбург, М. Войнаренко, Л. Кіт [3], А. Шемета, І. Маліка [4]. Ними запропоновані різні (проте такі, що суттєво не суперечать один одному) підходи як до визначення поняття, так і до способів упровадження в економічне середовище.

Перші кроки присвячені класичній політичній економії. Їй присвячено видання «Дослідження про природу і причини багатства народів» А. Сміта (1723–1790). На відміну від усіх попередніх видань, у цьому виданні було опубліковано перший повний переклад на російську мову «Історії астрономії» Сміта (написаний до 1758 року) [5]. Цей нарис за одноставними відгуками Й. Шумпетера, М. Фрідмана, а також відомих вітчизняних економістів (зокрема, А.В. Анікіна) є блискучим уведенням у творчу лабораторію Сміта, яке дозволяє глибше зрозуміти, як зароджувався і розвивався його метод дослідження економічних і соціальних проблем.

У науковців сьогодення існують різні точки зору стосовно досліджуваної теми. Наприклад, Томас Месенбург у 2001 році виокремив три основні складники концепції «Цифрова економіка»:

- підтримуюча інфраструктура (апаратне забезпечення, програмне забезпечення, телекомунікації, мережі);
- електронний бізнес (як ведеться бізнес, будь-які процеси, які організація проводить через комп'ютерні мережі);
- електронна комерція (передача товарів, наприклад Інтернет речей) [6].

Отже, механізми цифрової економіки – це не тільки надшвидкісні алгоритми прогнозів і обчислень, це можливості розрахунків і прогнозів на рівні глобальності знань, інтуїції штучного інтелекту в питаннях саморегулювання економіки.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є оптимізація процесів державотворення, суспільних трансформацій і зовнішньополітичного механізму України, що вимагає чіткого перспективного бачення ролі й місця України в сучасному світі розвитку економіки і цифрових технологій, аналізу динаміки її взаємодії з міжнародним середовищем у глобальному просторі, формування чіткої геополітично-економічної стратегії державного управління майбутнім.

Виклад основного матеріалу. Чітке визначення і закріплення у масовій свідомості базових пріоритетів економічного розвитку і національних інтересів є однією з найважливіших передумов розробки ефективної зовнішньополітичної та внутрішньополітичної стратегії нової моделі цифрової економіки, прийняття першочергових державно-управлінських рішень у розвитку державного управління майбутнім.

Кожний проект починається з думок про майбутнє та минуле, його історичний досвід, експертні висновки, методи спроб і помилок або досягнутий ефект, який і зараз є зразковою моделлю економічного успіху багатьох держав.

Шотландський учений А. Сміт (1723–1790) у своїй праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» здійснив революцію в політичній економії, зробив внесок у становлення і розвиток таких економічних наук як історія народного господарства та економічної думки, а також теорія державних фінансів «Багатство народів», що забрало у Сміта більше 25 років наполегливої праці, створило цілу епоху в світовій економічній думці.

Подолавши галузеву обмеженість теорій своїх попередників, Сміт перетворив політичну економію у громадську науку, що відчутно здійснює вплив як на сучасну економічну думку, так і на господарську практику наших днів. Ця робота Сміта викликає величезний інтерес у істориків, соціологів, філософів та інших суспільствознавців. Мета ж цього дослідження полягає у вивченні процесів та аналізі трансформації ринкового механізму саморегулювання економіки в цифровий формат [5].

В умовах глобальних змін світового простору особливої інституційної реконструкції економічної науки зазнають системи організації і управління економікою різних держав, які свій функціональний потенціал і структурну синергійність спрямовують на досягнення максимальної ефективності виробництва, розподілу і споживання товарів і послуг, ефективного використання обмежених ресурсів, забезпечення конкурентності своєї держави у глобальному світі [7]. Головним атрибутом такої конкурентності стає якість сервісної системи держави, спрямована на впровадження інноваційних принципів цифровізації економіки, інституціоналізації сфери управління цифровою економікою.

В епоху цифрової економіки основним ресурсом є невичерпна, точна, надійна, правдива та своєчасна інформація. Основним май-

данчиком для розвитку цифрової економіки є віртуальна мережа безмежного інтернету. В епоху ринкової економіки і за часів А. Сміта мало сенс розраховувати точку беззбитковості і оптимальні розміри фірм і компаній, для цифрової економіки це не важливо: компанія може бути дуже маленькою і при цьому успішно розвиватися. Власник може бути одночасно і керівником, і виконавцем усіх етапів роботи компанії.

Головною «цінністю» в цифрову економіку є клієнт, який стає головним у процесі економічної діяльності, тому що без нього немає сенсу в ній самій. Клієнт вибирає товар, покладаючись на поради, особистий досвід і рекламу, продавець не має можливості особисто контактувати з покупцем [7]. Цифровий розвиток економіки України – це комплекс механізмів, мотивацій і стимулів розвитку цифрових технологій, а відтак розгалуженої цифрової інфраструктури задля використання можливостей держави, прозорості у боротьбі з корупцією, посилення її конкурентоздатності, а також зростання благополуччя громадян.

Державне управління та політикум мають відігравати провідну роль у розробці, просуванні, впровадженні всеосяжних національних «цифрових» стратегій. Державне управління має зосередитися на знятті бар'єрів на шляху до «цифровізації» країни, корегування вад ринкових механізмів, підтримки добросовісної конкуренції, залучення інвестицій, розвитку «цифрової» інфраструктури та «цифрової» економіки з метою досягнення національних пріоритетів [7].

Висновки і перспективи. Використання новітніх технологій у сфері економіки, яка визначена науковцями як «цифрова економіка», дасть змогу ефективніше використовувати знання класичної економіки для вирішення економічних проблем світу (кризових явищ, інфляції, збиткової економічної політики в деяких галузях), циклічних проблем.

Серед різних категорій, що визначають неоекономіку, найоптимальнішою є детермінанта «цифрова економіка», яка використовується як у наукових дослідженнях (починаючи з 1995 року), так і на рівні урядових і міждержавних відносин. Дослідження, що проводяться з використанням цифрової економіки, мають можливість швидко адаптуватися в реальній економіці і дати можливість реальним галузям економіки швидше знайти шляхи виходу з кризового стану, в який вона потрапила внаслідок

періоду спадної хвилі світового економічного розвитку.

Цифровий стратегічний розвиток економіки України – це комплекс механізмів, мотивацій і стимулів розвитку цифрових технологій, а відтак розгалуженої цифрової інфраструктури задля використання можливостей держави, прозорості у боротьбі з корупцією, посилення її конкурентоздатності, зниження податкового навантаження на підприємництво, зрозумілість і прозорість алгоритмів оподаткування, а також зростання благополуччя громадян.

Список використаної літератури:

1. Україна 2030. Е-країна з розвинутою цифровою економікою. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>. Дата звернення: 02.12.2019.
2. Tapscott Donald. 1996. The Digital Economy. McGraw-Hill.
3. Kit L.Z. Evoliutsiia merezhevoi ekonomiky / L.Z. Kit // Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky. 2014. № 3. Т. 2. S. 187–194.
4. Malyk I.P. Tendentsii rozvytku informatsiinoi ekonomiky v Ukraini / I.P. Malik // Visnyk Skhidnoievropeiskoho universytetu ekonomiky i menedzhmentu. 2013. Vypusk 1(14). S. 25–34.
5. Сміт Адам «Дослідження про природу і причини багатства народів». URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:The_Wealth_of_Nations?use-lang=uk. Дата звернення: 02.12.2019.
6. Месенбург Томас. URL: [https://scholar.google.com.ua/scholar?q=Mesenbourg,+T.L.+\(2001\).+Measuring+the+Digital&hl=uk&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar](https://scholar.google.com.ua/scholar?q=Mesenbourg,+T.L.+(2001).+Measuring+the+Digital&hl=uk&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar). Дата звернення: 02.12.2019.
7. Брокман Джон «Що ми думаємо про машини, які думають». URL: <https://www.alpinabook.ru/catalog/book-112327/>. Дата звернення: 02.12.2019.
8. Краус Н.М., Голобородько О.П., Краус К.М. Цифрова економіка: тренди та перспективи авангардного характеру розвитку. *Ефективна економіка*. 2018. № 1. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/8.pdf.

Marianenko H. I. State strategy in the conditions of construction of digital economy of the future

The article analyzes the model of digital economy, which determines the strategic direction of the state. It has been found that decision-making in future public administration is not possible without digital technology. According to the analytical reports of the Davos Economic Forum, digital technologies are constantly updated, namely: Internet of Things, robotics and cybersystems, artificial intelligence, big data, paperless technologies, additive 3D printing technologies, cloud and foggy, unmanned technologies, biometric technologies, quantum technologies, identification technologies, blockchain, the list is not exhaustive, it is constantly updated. The logic of digital economy research is offered, which allows to reveal its essential features, directions of development and ways of implementation. The specificity of digital technologies that lead to changes in the nature of work, human capital competences, specification of property rights, value creation and business models is analyzed.

It is determined that digital economy is a type of economy where the key factors and means of production are digital data (binary, information, etc.) and network transactions, as well as their use as a resource, which can significantly increase the efficiency and productivity of activities and value for the products obtained and services.

The influence of geopolitics in the conditions of globalization and digital transformation (digitization) is a transformation of existing analog (sometimes electronic) products, processes and business models of the organization, based on the effective use of digital technologies in the world, as well as the possible consequences in adopting state-managerial decisions in the period of systemic changes in the high-tech space of Ukraine of the future.

Key words: geopolitics, public authorities, “global space”, improvement of public administration, future management, digitization, robotization and cyber systems, artificial intelligence, big data, paperless technologies, blockchain.

УДК 351.72

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-25>

Л. О. Місюкевич

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню поняття механізмів державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в Україні. Автором подано визначення понять «державне регулювання», «парламентський контроль», «парламентський контроль у сфері фінансів».

Зазначено, що ключова роль у системі державного контролю у фінансовій сфері в Україні належать Верховній Раді України. Вона здійснює державне регулювання та контроль за фінансовою та економічною сферами на всіх стадіях бюджетного процесу. Зазначену функцію контролю здійснює через Рахункову палату.

Сучасна система державного та парламентського контролю недостатньо ефективна. Вона розгалужена, багаточисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на сприяння розвитку вітчизняної економіки, пошук резервів удосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Автор звернув увагу на те, що одними з основних умов повноцінної організації державного парламентського контролю фінансової сфери є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності. Таким чином, ефективна організація належного парламентського контролю залежить від правильної організації роботи всіх суб'єктів контролю. Саме держава повинна бути зацікавлена у вирішенні цього питання.

На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в роботі зроблений висновок про те, що ефективний контроль має вирішальне та ключове значення.

Виходячи з проведеного у статті аналізу системи діяльності інституту парламентського контролю державних фінансів в Україні автор дійшов висновку, що парламентський контроль бюджетних фінансів функціонує за відсутності базового закону, який би визначав головні поняття у цій сфері, чітко розподіляв завдання, функції і повноваження між відповідними органами, регламентував відносини між суб'єктами й об'єктами контролю, визначав відповідальність і незалежність відповідних уповноважених осіб. Норми чинних законів і нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

Ключові слова: державне регулювання, парламентський контроль, організаційний механізм, державне регулювання фінансового контролю, організаційні механізми державного регулювання фінансового контролю.

Постановка проблеми. В умовах становлення демократичної, правової держави особливої актуальності набуває питання створення ефективних механізмів державного регулювання як фінансової сфери, так і всієї публічної сфери. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні державного регулювання належить саме контрольній функції держави в особі її вищого представницького

органу – парламенту. Такий напрям діяльності та державного регулювання отримав назву «парламентський контроль».

Реформи, які проводяться останнім часом в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади. Саме для цього необхідно чітко визначити механізми державного регулювання контролю фінансової сфери, зокрема і зі сторони парламенту.

Останнім часом у науці державного управління велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, питанню розвитку конституціоналізму та парламентаризму, активно досліджується проблема забезпечення ефективної законодавчої діяльності парламенту, визначення статусу народних депутатів України, взаємодії гілок державної влади.

Разом з тим, ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, ще залишаються поза увагою науковців. Проблеми механізмів державного регулювання та парламентського контролю фінансової сфери частково висвітлюються у роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно-правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої та законодавчої гілок влади тощо. На сьогодні відсутнє комплексне дослідження питання механізмів державного регулювання фінансової сфери. Саме в цьому і вбачається актуальність проблеми як об'єкта наукового дослідження.

Нині особливої актуальності набуває проблема визначення місця парламентського контролю в загальній системі механізмів державного регулювання. Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вищий і результативніший, чим кращі механізми державного регулювання та контролю за використанням таких коштів із боку парламенту. Виняткова актуальність дослідження проблеми вдосконалення механізмів державного регулювання фінансової сфери здебільшого обумовлена зростанням уваги міжнародних організацій до питань виконання бюджету, особливо у випадках, коли частина бюджетних коштів запозичена на певних умовах.

Актуальність теми. У сучасному українському суспільстві, де настала криза старої системи цінностей та ідеологій, все більшої актуальності набуває вирішення проблем забезпечення необхідними механізмами державного регулювання та контролю, зокрема у фінансовій сфері. Складність вирішення поставлених завдань посилюється через ряд негативних факторів, які присутні в публічному управлінні, серед яких головним є корупція. Безперечним є той факт, що Україна рухається по шляху європейського розвитку, а тому має бути свідомою та відповідальною в своєму прагненні до ефективного розвитку та досконалості у боротьбі з негативними явищами на шляху до утвердження кращих цивілізованих цінностей.

Найбільша відповідальність на цьому шляху покладена на парламент, уряд та Президента України. Від їхньої участі у забезпеченні контролю у публічному управлінні залежить добробут країни та кожного її громадянина.

Спершу автор звертає увагу на роль і місце парламентського контролю у фінансовій сфері. Проблема ефективного парламентського контролю як об'єктивного суспільного явища завжди існувала й існує в усіх країнах. Парламент, приймаючи закони, має контролювати їх виконання, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення. Таким чином, парламент не обмежується виключно спостережною роллю щодо виконавчої влади у забезпеченні реалізації прийнятих законів. Крім покладених на нього законодавчої, установчої та представницької функцій, він виконує контрольну функцію, зокрема за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, відстоювання їхніх законних інтересів, за діяльністю інших гілок влади, в тому числі і виконавчої. Крім парламенту, в державному управлінні передбачена інша система контролю за виконавчою владою у забезпеченні покладених на неї функцій.

На сьогодні в Україні вже практично сформована система суб'єктів державного регулювання та контролю, однак її ефективність саме у фінансовій сфері є невисокою. Причин тут багато. Насамперед, існує нагальна потреба прийняття низки законів, які закріплять державне регулювання діяльності органів виконавчої влади та врегулюють відносини, що виникають при цьому.

Необхідність упровадження дієвих форм реалізації державного контролю за діяльністю органів виконавчої влади, законодавчого унормування реалізації цих форм, а також відсутність у вітчизняній науці належного наукового забезпечення державного регулювання у фінансовій сфері обумовлюють актуальність теми дослідження, її теоретичну та практичну важливість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблемам парламентського контролю та механізмам його державного регулювання досить довго не приділялося належної уваги. Однак окремі питання або проблеми в сфері державного регулювання парламентського контролю тією чи іншою мірою досліджувалися в різних науках. У статті автор звернувся до праць В.Б. Авер'янова, В.В. Журавського, В.І. Кноррінга та Д.А. Баранової. Також для роз-

криття поставлених у науковій статті завдань було проведено аналіз відповідного законодавства, яке регулює державне управління фінансовою сферою, зокрема у питанні контролю.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі проведеного аналізу чинного законодавства, наукових розробок, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду виявити стан і визначити закономірності, тенденції модернізації та вдосконалення механізмів державного регулювання у фінансовій сфері, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного регулювання цієї сфери сучасної України. Узагальнивши думки науковців щодо теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного регулювання фінансової сфери в Україні, необхідно розробити теоретичні аспекти організації та вдосконалення механізмів державного регулювання фінансової сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. На етапі економічного розвитку України державне регулювання та контроль державою кожної сфери життя є невід'ємною цінністю демократичної форми організації її суспільства. Будь-який контроль держави передбачає наявність механізмів, видів і способів контролю.

Досліджуючи наукові джерела, слід зазначити, що серед різних науковців також немає однозначності у визначенні та класифікації механізмів державного управління та регулювання. Системному підходу властиве охоплення «механізмами» явища управління та управлінських процесів. Так, В. Кноррінг у своїх наукових працях зазначає, що управління є процесом, а система управління – механізмом, який забезпечує цей процес. В. Авер'янов це поняття визначає як механізм державного управління. На його думку, це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання певних цілей і завдань, а також масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Термін «механізм» використовується в багатьох соціальних науках, і з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники, пов'язуючи його із соціальними явищами та процесами, найчастіше характеризують його як «внутрішню будову, систему чогонебудь» [2, с. 523].

Дослідження наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених щодо застосування поняття

«механізм» дає змогу дійти висновку, що більшість учених досліджували саме поняття «механізми державного регулювання» та «механізми державного управління». Більшість учених дійшли спільного висновку, що поняття «управління», «регулювання» та поняття «контроль» дуже близькі за змістом. Адже якісне та ефективне управління чи регулювання передбачає також і комплексний механізм контролю. Головним завданням цього регулювання є узгодження інтересів усіх сторін через певні правові обмеження і заборони, а також через непряме втручання держави у діяльність усіх державних органів влади. Це стосується і фінансової сфери. Заходами втручання держави у регулювання фінансової сфери є податкова політика, яка впливає на потреби у фінансових активах; монетарна політика, що регулює пропозицію фінансових активів; зовнішньоекономічна політика, яка регулює операції з іноземною валютою; боргова політика, яка впливає на внутрішній ринок позичкових капіталів тощо.

Кожна сфера життя суспільства потребує державного управління та регулювання, а отже і конкретних механізмів державного регулювання. Враховуючи, що державне регулювання економіки є невід'ємною функцією державного управління, автор вражає за доцільне проаналізувати сутність і зміст поняття «механізм державного управління». Провідними вітчизняними економістами механізм державного управління визначають як:

- інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади;
- практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей;
- сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління;
- систему, яка призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу [4, с. 432, 523].

За визначенням одного із зарубіжних учених Т. Піхняк, механізм державного регулювання – це спосіб організації економічних відносин між державою і установами, підприємствами, населенням, іншими країнами та міжнародними інститу-

ціями з метою стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та створення передумов для економічного зростання. Для забезпечення цих економічних відносин потрібні суб'єкт (виходячи з цього визначення це держава) та об'єкт (це установи, підприємства, населення, інші країни та міжнародні інституції). Об'єктами державного регулювання економіки також можуть бути регіони, галузі та сектори економіки. В нашому випадку автора цікавить державне регулювання фінансової сфери України [7].

Механізми державного управління та регулювання загалом можна розподілити на певні види за характером факторів впливу:

- 1) економічний (банківська, грошово-валютна, кредитна, податкова, страхова, інвестиційна сфера тощо);
- 2) соціальний (командно-адміністративна та соціально-економічна сфери);
- 3) організаційний (об'єкти та суб'єкти управління, їх цілі, завдання, функції та методи);
- 4) політичний (формування економічної, соціальної фінансової, промислової політики тощо);
- 5) правовий (нормативно-правове забезпечення).

На цьому етапі дослідження необхідно дослідити один із головних механізмів державного регулювання – механізм контролю (управління) у фінансовій сфері в Україні, а саме організаційний механізм.

Згідно з Енциклопедичним словником із державного управління терміном «механізми організаційні» є «послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продумане виокремлення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кожна складна система (комплекс) володіє внутрішньою підсистемою управління, що виконує різні функції управління» [4, с. 421–422].

Організаційний механізм формує внутрішню структуру системи державного фінансового контролю, створює структуру системи, встановлює та впорядковує структурні зв'язки між її елементами, будуючи відповідну ієрархію. Формування дієвого організаційного механізму підвищує управлінський потенціал системи. Збільшення керованості системи державного парламентського фінансового контролю здатне покращити загальний рівень державного управління в Україні [4, с. 428].

Організаційна структура є центральною ланкою системи державного контролю. Саме завдяки організаційній структурі система підтримує свою цілісність, здатність протистояти впливу ззовні. Організаційна система є ядром цілісної системи, тому що вона є осередком усіх структурних, формотворних зв'язків, що інтегрують єдину систему в цілісне утворення.

Досліджуючи цілісність системи державного фінансового контролю, слід зазначити, що головною її метою є досягнення безпеки фінансів держави, що полягає у здійсненні відповідних контрольних заходів та інституційній побудові системи державного фінансового контролю, яка здатна забезпечити досягнення визначеної мети. Таку безпеку державних фінансів тяжко забезпечити централізовано. Саме для цього в державі існують різні види контролю, головним із яких є саме парламентський контроль фінансової сфери країни.

Ключова роль у системі державного контролю у фінансовій сфері в Україні належать Верховній Раді України. Парламентський контроль в Україні – це вища форма контрольної діяльності держави в будь-якій сфері суспільного життя. Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламенту отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення. Він спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності [6, с. 41–47].

Суб'єктами парламентського контролю в Україні є Верховна Рада України, народні депутати України (депутатські слухання, засідання, прийняття відповідних законів), комітети Верховної Ради України (підготовка аналітичних записок, розгляд програм і реформ, доповнень і поправок до законів, парламентські слухання в комітетах), тимчасові спеціальні та слідчі комісії (проведення спеціальних розслідувань, залучення експертів, спеціальних фахівців, проведення робочих нарад), Рахункова палата (здійснення контролю за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних

програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України; контролює ефективність управління коштами бюджету, законність і своєчасність руху коштів, готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади тощо). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює захист прав і свобод людини і громадянина як всередині країни, так і за її межами, запобігає будь-яким формам дискримінації. Всі суб'єкти державного парламентського контролю мають свої повноваження щодо прав, обов'язків і відповідальності, які передбачені прийнятими нормативно-правовими актами та відповідними регламентами (рис. 1).

Верховна Рада здійснює державне регулювання та контроль за фінансово-економічною сферами на всіх стадіях бюджетного процесу. Зокрема, вона здійснює управлінську функцію контролю через Рахункову палату при наданні згоди на призначення главою держави голови Національного банку, при призначенні за поданням Прем'єр-Міністра України голови Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна, звільнення зазначених осіб із посад, призначенні половини складу ради НБУ тощо.

Нині одного повноцінного закону, який би визначав порядок здійснення парламентського контролю в нашій державі, немає. Є окремі нормативно-правові акти з цього питання: Регламент роботи Верховної Ради, Конституція України, Закон України «Про Рахункову палату», Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тощо. Тобто, повноваження кожного із суб'єктів парламентського контролю визначені окремими законами та іноді зовсім не узгоджуються між собою.

На сучасному етапі розвитку України державне регулювання фінансової сфери, зокрема й у здійсненні парламентського контролю за обігом державних фінансів, є невід'ємною цінністю демократичної форми її організації, оскільки є «передбаченою Конституцією і законами України діяльністю Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних посадових осіб і народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [5, с. 344].

Єдність мети та функцій системи державного парламентського контролю у фінансовій сфері дасть змогу сформуванню ефективної структури організаційного механізму, що знаходиться у підґрунті подальшого комплексного дослідження та пошуку шляхів удосконалення структури системи та цілісності системи державного фінансового контролю загалом.

Основними завданнями структурної побудови організаційного механізму парламентського контролю у фінансовій сфері є:

1) класифікація методів і форм контролю за принципом відповідності методів формам контролю та визначення їх відповідності видам контролю;

2) обґрунтування доцільності дотримання принципу періодичності та обов'язковості у здійсненні контрольних заходів суб'єктами видів державного фінансового контролю;

3) доведення єдності складників цілісної системи державного фінансового контролю через належність власних і спільних цілей, функцій, форм і методів контролю, що спрямовані на досягнення загальної мети державного фінансового контролю;

4) формулювання на результатах отриманих наукових здобутків авторського бачення цілісності системи державного парламентського фінансового контролю за видами, методами та формами контролю [1, с. 20].

Організаційний механізм поєднує у собі сутність організаційної структури з функціями, які вона мусить виконувати, саме у співвідношенні сутності та сутнісного виявлення цілісності системи – головної мети системи та шляхів її досягнення. Таким чином, внутрішня інтеграція організаційного механізму повинна спрямовуватися на досягнення головної мети системи державного парламентського контролю, її функції – визначатися відповідно до мети.

Контроль за формуванням і використанням бюджетних коштів набуває великого значення, якщо серед пріоритетів держави визначено справедливе спрямування державних фінансових ресурсів шляхом перерозподілу державних коштів у бюджетному процесі. Система державного фінансового контролю не може залишатися осторонь напрямів формування соціального бюджету. Тому бюджет розвитку слід будувати лише за умов ефективного функціонування системи фінансового контролю, яка здатна викривати та унеможливити порушення фінансової дисципліни. Без розбудови

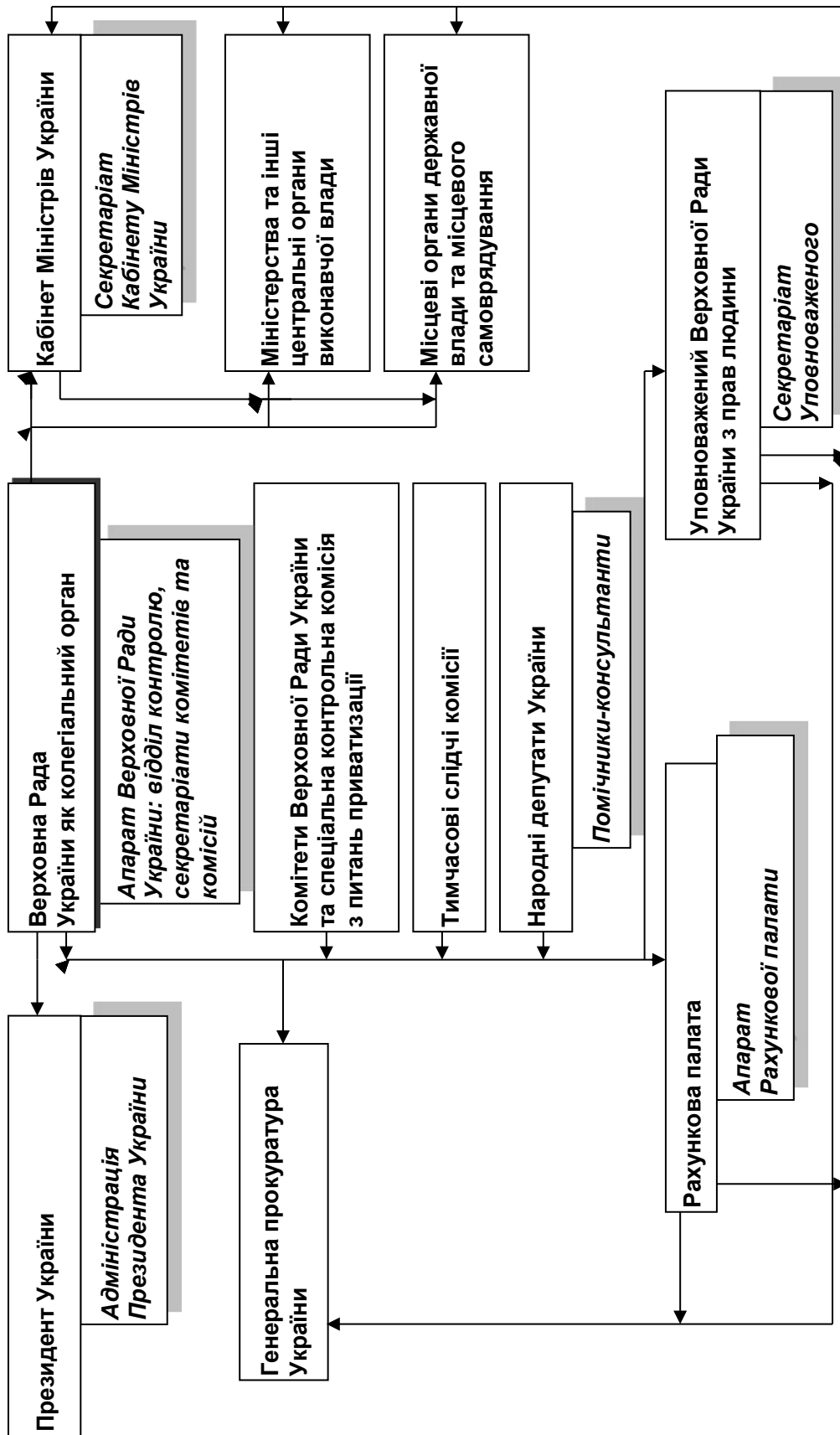


Рис. 1. Суб'єкти парламентського контролю в Україні

цілісної системи державного фінансового контролю усі зусилля щодо формування бездефіцитного та адекватного бюджету буде зведено нанівець [3, с. 398].

Сучасна система державного та парламентського контролю недостатньо ефективна. Вона розгалужена, багаточисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на сприяння розвитку вітчизняної економіки, пошук резервів удосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Одними з основних умов повноцінної організації державного парламентського контролю фінансової сфери є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності. Ефективна організація належного парламентського контролю залежить від правильної організації роботи всіх суб'єктів контролю. Саме держава повинна бути зацікавлена у вирішенні цього питання.

Висновки і перспективи. На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в роботі зроблено висновок про те, що ефективний контроль має вирішальне та ключове значення.

Підсумовуючи вище викладене та виходячи з аналізу дослідження інституту парламентського контролю державних фінансів в Україні, можна дійти висновку, що парламентський контроль бюджетних фінансів функціонує за відсутності базового закону, який би визначав головні поняття у цій сфері, чітко розподіляв завдання, функції і повноваження між відповідними органами, регламентував відносини між суб'єктами й об'єктами контролю, визначав відповідальність і незалежність відповідних уповноважених осіб. Норми чинних законів і нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

Механізми державного регулювання фінансової сфери в Україні потребують подальшого дослідження та вдосконалення з огляду на вивчення позитивного досвіду щодо розбудови сучасної української держави.

На думку автора, саме подальше дослідження та розробка нових законопроектів щодо регулювання та парламентського контролю бюджетних коштів з боку держави, тобто вдосконалення парламентського контролю у фінансовій сфері, забезпечить ефективність використання бюджетних коштів, а отже призведе до позитивного розвитку економіки нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Баранова Д.А. Організаційний механізм формування системи державного фінансового контролю. К., 1999. С. 20.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : ВТФ «Перун», 2001. С. 1440.
3. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки [Текст] : підручник / В.М. Гриньова. К. : Знання, 2008. С. 398.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: chtyvo.org.ua/authors/.../Entsyklopedychnyi_slovnyk_z_derzhavnoho_upravlinnia.
5. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В.С. Журавський. К. : Парлам. вид-во, 2002. С. 344.
6. Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю / Г.С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету, 2009. № 2. С. 41–47.
7. Піхняк Т.А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання. [Електронний ресурс]. Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm.

Misiukevych L. O. Organizational mechanism of state regulation and parliamentary scrutiny in the financial sphere of Ukraine

The article is devoted to the study of the concept of state regulation and parliamentary scrutiny mechanisms in the financial sphere of Ukraine. The definition of the terms “state regulation”, “parliamentary control”, “parliamentary scrutiny in the field of finance” is given.

It was noted that the Parliament of Ukraine has a key role in the state control system in the financial sphere of Ukraine. The Parliament carries out state regulation and control over the financial and economic spheres at all stages of the budget process. In particular, the Parliament carries out the mentioned control function through the Accounting Chamber.

The current state control system and, in particular, the parliamentary one, unfortunately, is not efficient enough. It is branched, numerous, mostly directed to fiscal measures, rather than promoting the development of the domestic economy, finding reserves for improving production infrastructure, industrial potential and replenishing state and local budgets.

The attention is drawn to the fact that one of the main conditions for a full-fledged organization of state parliamentary scrutiny of the financial sphere is the presence of its authorized subjects, clear regulation and coordination of their activity. Thus, the effective organization of proper parliamentary control depends on the proper activity organization of all subjects of control. It is the state that should be interested in resolving this issue.

On the basis of analysis of domestic experience of state regulation and parliamentary scrutiny mechanism functioning in the financial sphere, it is concluded that effective control is crucial. Based on analysis of the activity system of the institute of parliamentary scrutiny of public finances in Ukraine carried out in the paper, we came to conclusion that the parliamentary scrutiny of budgetary finances operates in the absence of a basic law that would define the main concepts in this area, clearly allocate tasks, functions and powers among the relevant bodies, regulate relations between the subjects and objects of control, determine the responsibility and independence of the respective authorized persons. The standards of applicable laws and regulations in the field of public financial control are not always consistent with each other.

Key words: *state regulation, parliamentary control, organizational mechanism, state regulation of financial control, organizational mechanisms of state regulation of financial control.*

УДК 338.48:351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-26>

К. О. Набока

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті наведено характерні риси державної підтримки сфери туризму в Україні. Проаналізовано напрями формування комплексної державної політики розвитку туризму. Досліджено умови та фактори, що впливають на формування державної політики регулювання туризму.

Розвиток сфери туризму України – це важлива соціальна і політична справа, яка потребує комплексного дослідження. Туризм є вигідною і високоприбутковою сферою діяльності, яку можна порівняти за ефективністю інвестиційних вкладень із нафто-, газовидобувною та переробною галузями економіки країни. Все це обумовлює наявність ефективної системи державного регулювання, спрямованої на підтримку діяльності суб'єктів туристичної діяльності.

Виявлено, що для підвищення інтересу зарубіжних туристів до України необхідно організувати представництва з просування українського туристичного продукту. До завдань таких представництв можуть входити робота із засобами масової інформації зарубіжних країн щодо проведення рекламної діяльності щодо туристичного потенціалу країни; залучення іноземного капіталу в сферу туризму; проведення виставок і заходів із розвитку туризму в Україні; реалізація в зарубіжних країнах робіт із формування туристичного іміджу країни.

Визначено, що одним із важливих напрямів підвищення ефективності розвитку туристичної сфери є створення і розвиток кластерів. Сфера туризму в Україні включена в перелік пріоритетних секторів економіки, в яких передбачається вирішення цього завдання. Однак через надмірну централізацію реалізація цього проєкту характеризується низькою ефективністю. В цьому випадку автор вважає, що необхідно передати державі частину повноважень із реалізації кластерної політики на регіональні рівні і надати учасникам кластера право самостійно визначати ключових партнерів. Крім цього, необхідно здійснити повний перехід від галузевої до кластерної моделі управління індустрією туризму. На думку автора, це повинно підвищити ефективність політики регіональної влади.

Розвиток туристичного кластера повинен розглядається державними органами як стратегічний напрям територіального розвитку і один із ключових чинників підвищення інвестиційної привабливості.

Ключові слова: державне регулювання, інфраструктура, організація, туризм, туристична діяльність.

Постановка проблеми. В останнє десятиліття туризм став важливим складником економіки України, виступаючи тим чинником, який впливає на зростання зайнятості населення, стимулює виробництво товарів і послуг, які розвивають інфраструктуру й комунікації в регіонах. Однак державна політика в сфері туризму знаходиться на стадії формування і вимагає розробки спеціальних державних заходів щодо її вдосконалення. При цьому за останні роки в сфері туризму відбулися істотні зміни, чим і обумовлена розробка програм розвитку туризму на регіональному та муніципальному

рівнях. Однак для успішної реалізації туристичного потенціалу як України в цілому, так і окремих її регіонів необхідно, як свідчить світовий і вже наявний вітчизняний досвід, мати відповідну систему державного регулювання туристичної діяльності в масштабі країни і на рівні окремих її регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню економічної сутності та структури державного регулювання туризму присвячені наукові праці багатьох українських і зарубіжних учених: Г. Атаманчука, А. Динкевича, М. Круглова, В. Лагутіна, О. Тищенко,

Ю. Уманціва, Г. Щокіна, Н. Яшина та інших. Проблемам державного регулювання розвитку сфери туризму приділяли увагу науковці О. Крайник, А. Мельник, Г. Папірян, К. Пейруте, Т. Ткаченко, Г. Третяк, О. Якубова. Споріднені питання ефективної реалізації важелів туристичної політики розглядають І. Балабанов, В. Герасименко, М. Кабушкін, С. Мельниченко, В. Стойка.

Незважаючи на різноманіття наукових праць щодо розвитку та державного регулювання сфери туризму, є багато питань, які ще не відображені в працях вітчизняних дослідників. Тому важливість і значимість питань, що досліджуються у статті та пов'язані з вивченням державного регулювання розвитку сфери туризму, є актуальними для нашої країни.

Мета статті. Головною метою статті є виокремлення основних рис державного регулювання туристичної діяльності на сучасному етапі розвитку України; дослідження умов і факторів, які впливають на формування державної політики регулювання сфери туризму.

Виклад основного матеріалу. Туризм є одним із секторів економіки, який найбільш динамічно розвивається в багатьох країнах світу. За рахунок його високих темпів розвитку забезпечується стимулюючий вплив на соціальне й економічне життя суспільства.

За даними Всесвітньої туристичної організації, питома вага туризму в світовому ВВП становить 11–12%. На частку туризму припадає [4]:

- 14% сумарних інвестиційних вкладень у світі;
- 16% світових витрат на споживання кінцевої продукції;
- 8% усіх податкових відрахувань.

Ці статистичні показники можна порівняти лише з показниками нафто- і газодобувних секторів економіки. У розвинутих країнах туризм забезпечує поповнення бюджету країни на 15–20%. До таких країн можна віднести Італію, Францію, Швейцарію, Туреччину.

У перехідний період (1990–2005 рр.) в Україні склалася складна структура ринку туристичних послуг. З одного боку, почалися процеси роздержавлення і приватизації в основних секторах економіки, в тому числі туризмі та рекреації, з іншого – відбулося зниження рівня життя значної частини населення країни, що призвело до мінімізації туристичної діяльності. У цих умовах на ринку туристичних послуг почали функціонувати малі туристичні підприємства, які

характеризувалися більш гнучкою структурою і швидкою адаптацією до кон'юнктурних змін, що відбуваються на ринку туристичних послуг.

За даними державної статистики України, за останні роки (2015–2018 рр.) в Україні спостерігається зростання показників, які характеризують стан індустрії туризму. Якщо в 2010 році частка туризму у структурі ВВП країни становила 1,1–1,2%, то в 2018 році він склав майже 2,1%, що можна порівняти з показниками таких країн, як Німеччина, Росія та інших [2]. За 2017 рік загальний туристичний потік склав 2,7 млн чоловік, а в 2015 році він становив 1,9 млн чоловік. Обсяг внутрішнього туризму порівняно з 2015 роком виріс на 29% і склав 476 967 чоловік. У 2017 році кількість туристів, які виїхали з країни, склала 2,3 млн чоловік, що порівняно із 2015 роком більше майже на 30% [2].

Ефективний розвиток сфери туризму не можливий без державного регулювання, координації і контролю з боку структур, відповідальних за його розвиток. Це обумовлює необхідність розробки і реалізації туристичної політики, яка є діяльністю держави за такими напрямками:

- розвиток господарських відносин у сфері туристичних послуг (туристичних операторів і туристичних агентів);
- удосконалення форм туристичного обслуговування громадян;
- зміцнення на основі розвитку туризму свого політичного, економічного і соціального потенціалу [5].

Туристична політика – це підтримка державою розвитку туристичного бізнесу та формування основних її напрямів шляхом впливу на їх важливі елементи. На ефективність реалізації цієї політики впливають національна соціально-економічна політика та її складники:

- 1) політика пасажирських перевезень;
- 2) соціальна політика;
- 3) територіальна політика;
- 4) політика культури;
- 5) політика дозвілля.

На розвиток сфери туризму, як пріоритетного напрямку розвитку країни, державна влада звернула увагу нещодавно. Сьогодні ще не вироблені ефективні механізми та інструменти державного стимулювання розвитку туристичної інфраструктури. Багато механізмів стимулювання взяті із зарубіжної практики, ще триває процес адаптації їх до вітчизняних умов. Розроблена туристична політика реалізується не

на всій території країни, а в основному на рівні окремих суб'єктів держави (регіонів). В цілому туристична політика розглядається як сукупний набір форм, методів та інструментів державного регулювання і підтримки розвитку ринку туристичних послуг із метою досягнення цілісного стійкого розвитку туристичної індустрії.

В якості основних напрямів туристичної політики можна виокремити такі:

- захист прав туристів і осіб, які здійснюють споживання туристичного продукту;
- підтримка і захист вітчизняних виробників туристичного продукту;
- створення умов для розвитку туризму;
- всебічна державна підтримка внутрішнього та в'їзного туризму.

В якості основних механізмів реалізації туристичної політики в Україні використовуються:

- розробка стратегії і тактики туристичної політики;
- вироблення основних напрямів розвитку туристичної індустрії;
- розробка і реалізація цільових програм із розвитку галузі туризму;
- розробка конкретних заходів для досягнення ефективного розвитку ринку туристичних послуг;
- державне регулювання туристичної підприємницької діяльності.

Сьогодні багато країн світу зацікавлені у розвитку своєї туристичної галузі, прагнуть створити умови сталого розвитку, тобто забезпечити умови, при яких ефективно функціонували б господарюючі суб'єкти та був наявний безперервний потік туристів, особливо осіб, які займаються внутрішнім туризмом. Це дозволяє державам отримати від туризму як економічну (безперервні податкові відрахування до бюджету), так і соціальну вигоду (створення додаткових робочих місць, оздоровлення населення, збереження культурних пам'яток). У зв'язку з цим основними завданнями нашої держави в галузі державного регулювання сфери туризму є:

- стимулювання розвитку конкурентоспроможного туристичного комплексу;
- стимулювання і впровадження використання міжнародних стандартів якості в області обслуговування як вітчизняних, так і зарубіжних туристів;
- розвиток секторів економіки, що так чи інакше мають відношення до сфери туризму;

– створення умов розвитку елементів інфраструктури туризму [6].

Для досягнення поставлених завдань в Україні проводиться ряд заходів, до яких можна віднести:

- формування нормативно-правової бази розвитку туристичної індустрії;
- створення сприятливих умов для розвитку бізнесу в сфері туризму;
- стимулювання інвестиційної діяльності в сфері туристичного бізнесу (особливо вітчизняних інвестицій);
- вдосконалення механізмів ліцензування та сертифікації надання туристичних послуг;
- економічне стимулювання розвитку середнього і малого бізнесу в сфері туризму за допомогою надання субсидій і пільгових кредитних коштів [6].

Завдяки заходам, які вживаються з боку Уряду, туризм поступово стає самостійною галуззю народного господарства. Нині в країні представлені практично всі існуючі види туристичної підприємницької діяльності. В рамках розвитку туристичного кластера автором були виокремлені пріоритетні напрями розвитку цієї сфери (рис. 1).

Держава регулює туристичний сектор за допомогою правових важелів, за рахунок підтримки своєї інфраструктури і в рамках міжнародної політики. Крім цього, держава регулює розвиток туризму двома шляхами: впливаючи на попит і доходи населення та через стимулювання формування пропозиції і регулювання ціноутворення на туристичні послуги. Для управління попитом державою використовується такі інструменти:

- маркетинг і просування туристичного продукту;
- ціноутворення і обмеження доступу.

Заходи з просування туристичного продукту і послуг є складниками маркетингу, проведеного державою. Вони мають на меті пробудження попиту у потенційних клієнтів і спрямовані на створення якісного іміджу країни, заснованого на її привабливих символічних характеристиках. Ефективність заходів щодо просування туристичного продукту на зовнішньому ринку туристичних послуг може збільшитися за допомогою міжнародних угод із кооперації між міністерствами туризму або організаціями, відповідальними за туристичну підприємницьку діяльність.

Крім цього, для впливу на попит і пропозицію держава може використовувати інструменти

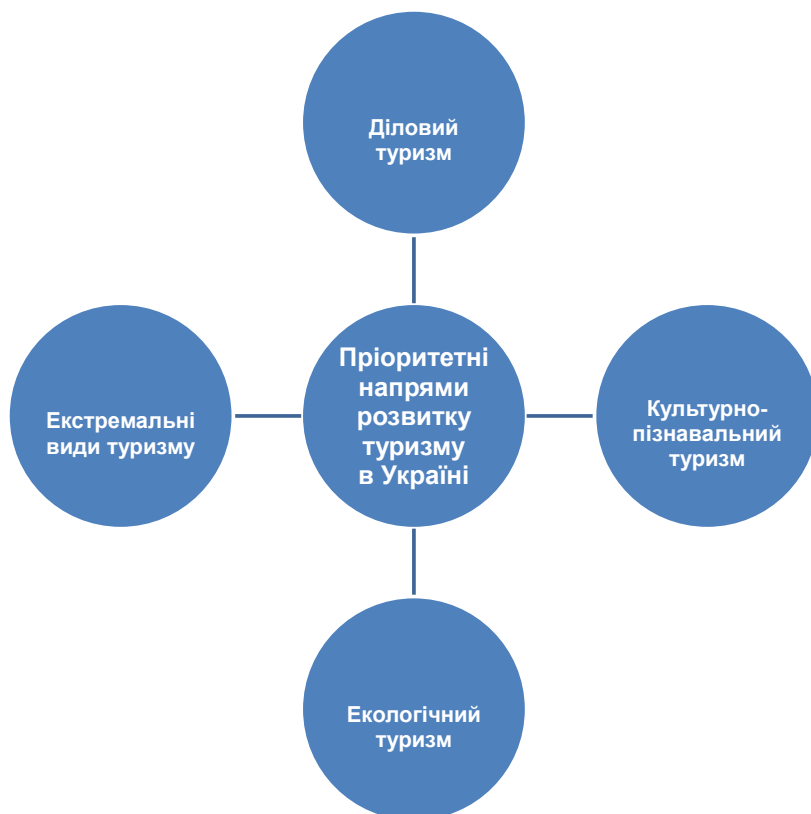


Рис. 1. Пріоритетні напрями розвитку туризму в Україні
(запропоновано автором)

обмеження або стимулювання надання окремих туристичних послуг. Наприклад, одним із найефективніших методів розвитку внутрішнього туризму в Україні може стати розвиток соціального туризму. Держава за допомогою надання працівникам бюджетної сфери, учням шкіл і вузів путівок за рахунок бюджетних коштів у вітчизняні рекреаційні зони могла б мати значний вплив на розвиток санаторно-курортного туризму.

На процес ціноутворення держава має прямий та непрямий вплив. Прямий вплив на процес ціноутворення проявляється у вигляді затвердження цін на послуги, які надаються історичними і культурними центрами, що знаходяться в державній власності. У багатьох державах, в тому числі і в Україні, діяльність об'єктів соціальної і стратегічної значимості характеризується як монополійні. Держава впливає на процес ціноутворення через тарифну політику. Непрямий вплив на ціни держава надає через податкову та інвестиційну політику, створення умов посилення конкуренції, обмеження або підтримки будь-якої туристичної діяльності, що також позначається на ціні туристичного продукту. Державне регулювання сфери туризму України за допомогою впливу на ціни не належить до

популярних методів, а застосовується державою в основному з такою метою:

- захист інтересів туристів і забезпечення доступності туристичних послуг;
- усунення можливості цінової змови між виробниками туристичних послуг;
- захист національних інтересів туристичного бізнесу;
- підтримка туристичної репутації країни.

Важливим методом стимулювання розвитку сфери туризму в Україні є залучення інвестицій на рівні вищих державних органів. Як відомо, інвестиційні ресурси мають значний вплив на розвиток економіки країни. Залучення інвестиційних ресурсів у сферу туризму є для України одним із пріоритетних завдань, але державою ще не створені досить сприятливі умови для іноземних інвесторів.

Основним завданням державного регулювання сфери туризму в Україні є просування національного туристичного продукту на внутрішньому та світовому ринках. Це повинно стати виключно державним піклуванням, позаяк приватний бізнес не цікавлять некомерційні види діяльності, пов'язані зі створенням туристичного іміджу країни. Сьогодні Україна практично не відома в світі як туристичний напрям, тому створення привабливого туристичного іміджу країни потребує здійснення такого комплексу заходів:

- участь національних туристичних фірм і агентств у міжнародних туристичних виставках, ярмарках і конференціях, а також організація подібних заходів на території України;
- розвиток конгресного туризму, який буде сприяти перетворенню України в центр громадських і культурних подій Євразії;
- організація туристичних інформаційних центрів як у регіонах, так і за кордоном.

При цьому належну увагу слід приділити:

- використанню практики взаємодії туристичних організацій із дипломатичними представництвами України за кордоном;
- виданню та активному поширенню за кордоном високоякісних поліграфічних і аудіовізуальних рекламних матеріалів про Україну.

Залученню туристів до країни сприятимуть краєзнавчі публікації, рекламно-видавнича діяльність, в тому числі туристичних фірм і готелів. Найбільшу ефективність може принести організація ознайомлювальних поїздок по Україні для туристичних агентів і представників засобів масової інформації з країн, які генерують туристичні потоки.

Створенню сприятливого туристичного іміджу сприятимуть:

- проведення в Україні різних культурних, спортивних і туристичних заходів на міжнародному рівні;

- виготовлення та встановлення в місцях, які найчастіше відвідують туристи, інформаційних табло і написів, які містять інформацію про туристичні центри.

Для підвищення інтересу зарубіжних туристів до України необхідно організувати представництва із просування українського туристичного продукту. До їх завдань може належати робота із засобами масової інформації зарубіжних країн щодо проведення рекламної діяльності щодо туристичного потенціалу країни; залучення іноземного капіталу в сферу туризму; проведення виставок і заходів із розвитку туризму в Україні; реалізація в зарубіжних країнах робіт із формування туристичного іміджу країни.

Розвитку туристичного потенціалу окремих регіонів може сприяти державна підтримка туристичного підприємництва через місцеві органи влади. Останні добре знають туристичний потенціал свого регіону і можуть досить швидко створити умови розвитку підприємництва щодо того чи іншого виду туризму. З цією метою необхідно в певній частині децентралізувати використання фінансових коштів місцевих бюджетів, але при цьому посилити контроль за освоєнням виділених коштів за рахунок залучення місцевих громадських організацій та органів самоврядування.

Нині Україна, незважаючи на свій колосальний туристичний потенціал, займає дуже скромне місце на зовнішньому ринку туристичних послуг. Деяке скорочення в'їзного потоку туристів викликали об'єктивні і суб'єктивні економічні та політичні обставини. Наприклад, попит на рекреаційні та культурно-пізнавальні послуги існує, а пропозиція цих послуг за останні кілька років різко скоротилася. Це пов'язано з тим, що існуючі санаторно-курортні установи та інші рекреаційні об'єкти країни здебільшого потребують реконструкції. Внаслідок дорожнечі експлуатації та зношеного матеріально-техніч-

ного парку рівень цін на послуги в таких санаторіях набагато перевищують ціни, пропоновані закордонними установами. Це багато в чому визначає вибір споживачів не на користь вітчизняної пропозиції. В цьому випадку державна підтримка повинна здійснюватися за допомогою застосування механізмів субсидування і пільгового кредитування.

В Україні прийняті програми субсидування, пільгового кредитування та лізингу. Однак вимоги, які висуваються банками-операторами, здебільшого є непосильними для суб'єктів малого підприємництва в цій сфері.

Автор вважає, що державне регулювання має базуватися на таких аспектах:

- прийняття рішень по розробці організаційно-економічної та соціальної політики в області розвитку ринку туристичних послуг;

- створення умов для вирішення проблем соціального адресного туризму;

- розробка програм розвитку державного і приватного секторів;

- забезпечення ефективного інвестування в державний і приватний сектори;

- забезпечення постійного контролю за ходом і напрямом розвитку туристичного бізнесу, враховуючи його перспективність як в економіці, так і в соціальному житті суспільства.

Визнаючи туристичну діяльність однією із пріоритетних галузей економіки, керівництво країни має забезпечити повну взаємодію державного і приватного секторів. З метою підвищення ефективності розвитку сфери туризму і залучення в неї бізнес-структур, що володіють достатнім капіталом для реалізації туристичних проєктів, необхідно виробити більш ефективні механізми партнерства між державою і бізнесом.

Нині в Україні зроблено спробу реалізації політики державно-приватного партнерства в сфері реалізації великих проєктів. Однак через низку причин ця політика не охопила всі сектори економіки, в тому числі і туризм. Для того, щоб взаємодія держави і бізнесу на основі партнерства мала тривалу перспективу, не було корупційних і монополістичних ризиків, мав можливість розвиток туристичної галузі, слід виробити принципи, на яких будуть будуватися ці відносини учасників.

Як зазначають деякі вчені, для підвищення ефективності розвитку державно-приватного партнерства в сфері туризму необхідно звернути увагу на вирішення питань, які стосуються законодавчого забезпечення процесу розвитку,

де в першу чергу ставилося б завдання захисту інтересів представників малого і середнього бізнесу. У більшості випадків участь бізнесу в проєктах партнерства в сфері туризму обумовлена інформованістю останнього про можливість використання державної і муніципальної власності, туристичних ресурсів, якими володіє Україна. Нині така інформація існує в нерозкритому вигляді. Як правило, її отримання пов'язане з проходженням безлічі погоджувальних і дозвільних адміністративних процедур, що ускладнює процес доступу і негативно позначається на підприємницьких ініціативах приватного сектора. Ці обставини дозволяють визначити принцип рівного інформаційного забезпечення всіх зацікавлених учасників партнерства (влади, населення та бізнесу), що передбачає створення єдиного інформаційного блоку для забезпечення відкритого доступу всіх учасників партнерства до інформації про ринок туристичних послуг.

Принцип поетапного розвитку інфраструктури ринку туристичних послуг на основі державно-приватного партнерства при використанні державної і муніципальної власності передбачає розробку методики розвитку інфраструктури туризму. При цьому особливо важливі:

- політика підвищення туристичної привабливості регіону;
- політика формування стандартів мінімуму туристичної інфраструктури в регіонах;
- політика підвищення кооперації підприємств у сфері туристичного бізнесу;
- механізми державно-приватного партнерства на ринку туристичних послуг;
- політика розвитку туристичного бізнесу на сільських територіях;
- політика освіти і підвищення кваліфікації зайнятих у сфері туристичного бізнесу, зростання професіоналізму.

Для сфери туризму пропонується створення центру стратегічного розвитку туристичної індустрії в формі некомерційного партнерства, що виконує такі функції:

- управління розвитком державно-приватного партнерства в туристичному бізнесі;
- розробка спільних із державою проєктів партнерства;
- організація збору проєктів;
- проведення експертизи проєктів;
- проведення конкурсів серед претендентів на отримання державної підтримки проєктів.

Процеси виробництва, надання та споживання послуг і продуктів на ринку туристичних

послуг потребують серйозного вивчення з боку держави і розгорнутого економічного аналізу для обґрунтування правильних ключових напрямів розвитку цієї сфери.

Одним із важливих напрямів підвищення ефективності розвитку туристичної сфери є створення і розвиток кластерів. Сфера туризму в Україні включена до переліку пріоритетних секторів економіки, в яких передбачається вирішення цього завдання. Однак через надмірну централізацію реалізація цього проєкту характеризується низькою ефективністю. У цьому випадку держава повинна передати частину повноважень із реалізації кластерної політики на регіональні рівні і надати учасникам кластера змогу самостійно визначати ключових партнерів. Крім цього необхідно здійснити повний перехід від галузевої до кластерної моделі управління індустрією туризму. На думку автора, це повинно підвищити ефективність політики регіональної влади. Розвиток туристичного кластера повинен розглядається державними органами як стратегічний напрям територіального розвитку і один із ключових чинників підвищення інвестиційної привабливості.

Одним із основних елементів забезпечення конкурентоспроможності розвитку туристичної індустрії (особливо орієнтованої на міжнародний ринок) є об'єднання зусиль органів державного регулювання і туристичного бізнесу. Для ефективного розвитку туристичних послуг, особливо на зовнішньому ринку, необхідно посилити спільні дії туристичних операторів, туристичних агентів і держави в напрямі розвитку:

- готельної бази;
- інфраструктури об'єктів культурно-розважального призначення;
- етнокультурних центрів і природних парків;
- інфраструктури транспорту, в тому числі авіаційних перевезень;
- інформаційного забезпечення туристичного бізнесу;
- міжнародного співробітництва.

Висновки і пропозиції. Державне регулювання туризму є ефективним засобом стимулювання інвестиційної активності, підвищення якості послуг, що надаються, і вирішення соціальних проблем з метою реального оздоровлення нації. Важливо враховувати, що головними напрямками державної політики повинні бути стабільність і конкурентоспроможність туристичного комплексу.

Аналіз напрямів формування комплексної державної політики розвитку туризму, а також інструментів і методів її реалізації дозволяє зробити висновок, що важливим методом державного регулювання туризму є заходи по просуванню національних туристичних продуктів, які є складниками макромаркетингу, який провадиться державою і має на меті створення позитивного іміджу країни, збільшення її конкурентоспроможності на туристичному ринку.

Список використаної літератури:

1. Гуляев В.Г., Селиванов И.А. Туризм: экономика, управление, устойчивое развитие : учебник. М. : Советский спорт, 2008. 280 с.
2. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Квартальнов В.А. Туризм : учебник для образовательных учреждений туристического профиля. М. : Финансы и статистика, 2003. 315 с.
4. Офіційний сайт Всесвітньої туристичної організації URL: <http://www2.unwto.org/ru>.
5. Державне регулювання сфери туризму України в контексті процесів євроінтеграції / За заг. ред. В.Г. Герасименко, О.Л. Михайлюк. Київ : ФОРМ Гуляева В.М., 2019. 332 с.
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>.

Naboka K. O. State regulation of tourism development in Ukraine

The article presents the main characteristics of state tourism support in Ukraine. The directions of formation of a comprehensive state policy of tourism development have been analyzed. The conditions and factors that influence on the formation of the state policy of tourism regulation have been investigated.

The development of tourism in Ukraine is an important social and political issue that requires a comprehensive study. Tourism is a profitable and highly profitable field of activity, comparable in efficiency of investments with the oil, gas and processing industries of the country's economy. All this makes it necessary to have an effective system of state regulation aimed at supporting the activities of tourism entities.

It is revealed that in order to increase the interest of foreign tourists in Ukraine, it is necessary to organize representative offices to promote the Ukrainian tourist product. The tasks of these offices may include: working with the media of foreign countries to conduct advertising activities in relation to the tourist potential of the country; attracting foreign capital in the tourism sector; holding exhibitions and events for the development of tourism in Ukraine; working on Ukrainian tourist image in foreign countries.

It is determined that today one of the important directions of improving the efficiency of the tourism sector is creation and development of clusters. The sphere of tourism in Ukraine is included in the list of priority sectors of the economy, which are supposed to solve this problem. However, due to excessive centralization, the implementation of this project is characterized by low efficiency. In this case, we consider it necessary for the state to transfer part of the authority to implement the cluster policy to the regional levels and allow the cluster participants to determine their own key partners.

In addition, it is necessary to make a complete transition from the industry to the cluster model of management of the tourism industry. In our opinion, this should increase the effectiveness of the policy of the regional authorities. The development of the tourism cluster should be considered by the state authorities as a strategic direction of territorial development and one of the key factors of increasing investment attractiveness.

Key words: state regulation, infrastructure, organization, tourism, tourism activity.

Н. С. Орлова

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовано необхідність формування та вдосконалення механізмів забезпечення інформаційної політики як пріоритетного складника у реалізації державної політики та ефективного функціонування системи національної безпеки України.

Метою статті є визначення напрямів державної політики забезпечення інформаційної безпеки для реалізації завдань інформаційної політики у системі національної безпеки України. У статті визначено основні цілі, принципи забезпечення, інструменти реалізації (доктрини, концепції, стратегії) та елементи національної безпеки України.

Доведено, що державна політика забезпечення інформаційної безпеки України є важливим складником політики національної безпеки у сучасних умовах реформування публічного управління. У роботі визначено проблеми та основні ознаки інформаційної сфери України, особливості інформаційної політики держави та основні завдання Міністерства цифрової трансформації України. У статті обґрунтовано важливість аналізу та оцінки інформаційної безпеки у глобальному вимірі. Визначено показники оцінки інформаційної безпеки в міжнародній інформаційній політиці, які надаються міжнародними організаціями (ООН, ОБСЄ): E-Government Development Index, National Cyber Security Index, Global Cybersecurity Index.

На основі досліджень виокремлено пріоритетні напрями розвитку цифрової політики в Україні та практичні рекомендації щодо реалізації завдань інформаційної політики щодо покращення інформаційної безпеки держави: стимулювання економіки та залучення інвестицій для трансформації вітчизняних індустрій за рахунок їх «цифровізації»; наближення «цифрових» технологій до громадян шляхом забезпечення їх доступу до широкосмугового інтернету, створення нових можливостей для реалізації людського капіталу, розвитку інноваційних, креативних і «цифрових» індустрій та бізнесу; координація органів влади в питаннях комунікації та поширення інформації; підготовка сучасних спеціалістів у сфері ІТ-комунікацій; підвищення рівня інформаційної безпеки на національному та міжнародному рівні.

Ключові слова: державна політика, інформаційна політика, цифрова стратегія, електронне врядування, цифрова економіка.

Постановка проблеми. Інформаційна безпека є складним, системним, багаторівневим явищем, на стан якого впливають зовнішні і внутрішні чинники, зокрема політична обстановка у світі; внутрішньополітична обстановка в державі; стан і рівень інформаційно-комунікаційного розвитку країни. Загрози інформаційній безпеці супроводжують виникнення й реалізацію загроз в економічній і політичній сферах, у сфері виконання функцій держави. Розробка заходів держави щодо забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства і держави – один із найважливіших пріоритетів публічного управління в цій сфері, що вимагає взаємодії між державними органами та ролі

держави у розвитку приватного сектору. На рівні практичної реалізації інформаційна політика держави в сучасній Україні відзначається різноспрямованістю, не координованістю діяльності різних відомств, непослідовністю та непрозорістю в реалізації намічених заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню різних аспектів розвитку системи національної безпеки України присвячені роботи багатьох науковців. Сучасні вітчизняні науковці, правознавці та фахівці з державного управління, зокрема О.В. Адамчук [1], О.В. Глазов [2], О.М. Дмитренко [1], В.Т. Колесник [3], Ю.В. Нікітін [4], П.Я. Пригунов [3], С.В. Салюк [1], А.В. Янчук [3], дослідили проблему забез-

печення національної безпеки України на різних етапах її становлення та розвитку як незалежної та демократичної держави. Однак недостатнім є висвітлення питань у вітчизняній літературі, що пов'язані саме з визначенням механізмів формування та розвитку інформаційної безпеки як пріоритетного складника національної безпеки України.

Мета статті. Головною метою статті є визначення напрямів державної політики забезпечення інформаційної безпеки для реалізації завдань інформаційної політики у системі національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Проблема національної безпеки держави має важливе значення в контексті загального розвитку країни та реалізації її національних інтересів. Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави в різних сферах життєдіяльності від зовнішніх і внутрішніх загроз, що забезпечує стійкий розвиток країни [2].

Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, Закони України «Про національну безпеку України», інші закони, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти [5].

До основних принципів забезпечення національної безпеки відносять верховенство права; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки [5].

Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам [4].

Виділяють основні елементи структури національної безпеки: державну безпеку (характеризує рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз); громадську безпеку (захищеність особистості і суспільства переважно від внутрішніх загроз); техногенну безпеку (захищеність від загроз техногенного характеру); екологічну безпеку і захист від загроз стихійних лих; економічну безпеку; енергетичну безпеку; безпеку особистості; інформаційну безпеку [2].

Державна політика забезпечення інформаційної безпеки України є складником політики національної безпеки. Вона передбачає системну діяльність органів влади щодо надання гарантій інформаційної безпеки особі, соціальним групам і суспільству. Створення системи урядування, здатної до проведення системних реформ у країні з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та принципів гендерної рівності, інклюзивності та спільної участі, є однією з базових передумов успіху уряду.

Ситуація, що склалася у сфері публічного управління, свідчить про неефективність, непрозорість і закритість для фізичних і юридичних осіб у більшості країн Європейського Союзу (ЄС). Розвиток інформаційного суспільства в країнах ЄС і впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у сфері суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначаються ефективним функціонуванням електронного урядування в країні. У зв'язку з цим необхідно реалізувати таку державну політику, яка б забезпечила розвиток електронного урядування, здатна була б виробляти і надавати якісні публічні послуги громадянам, що повністю відповідатиме європейським стандартам публічного адміністрування.

На сучасному етапі розвитку інформаційну сферу України характеризують такі ознаки: низький рівень присутності в глобальному медіа-просторі, висока інформаційна залежність від іноземних держав та медіа-структур; наявності позитивної динаміки впровадження телекомунікаційних мереж та комп'ютеризації – ринкова стихійність цих процесів, низька керованість ними з боку держави; збереження відставання у сфері ІКТ, неврегульованість підготовки та працевлаштування в межах держави ІТ-спеціалістів; недостатня кількість спеціалістів у цьому питанні [6].

В Україні не сформована єдина інфраструктура міжвідомчого обміну даними в електронній

формі. Відомості в діючих державних інформаційно-аналітичних системах не доступні іншим органам державної влади для оперативного використання. Використання не документованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій і відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних обмежують можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичної обробки інформації. Відсутня єдина система планування і моніторингу ефективності реалізації державних програм і проектів, а також доступ до цієї інформації громадян.

У 2018 році Урядом України було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затверджено план заходів щодо її реалізації. Основною метою документа є реалізація ініціатив «Цифрового порядку денного України 2020» (цифрова стратегія) для усунення бар'єрів на шляху цифрової трансформації України у найбільш перспективних сферах [7].

Створення у 2019 році Міністерства цифрової трансформації України дало можливості для реалізації цілей і завдань інформаційної політики держави, що допоможе створити правові та структурні передумови у сфері інформаційної безпеки: формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок і цифрових прав громадян; формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг; формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг; формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії; виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг [8].

Проблеми глобальної інформаційної безпеки посідають особливе місце в міжнародній

інформаційній політиці та відображаються у звітах міжнародних організацій (Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, ЄС та інші). E-Government Development Index (EGDI) є систематичною оцінкою використання інформаційних технологій для реформування державного сектору шляхом підвищення ефективності, прозорості, підзвітності, доступності до публічних послуг. Вона базується на трьох компонентах: індекс онлайн-послуг, індекс телекомунікаційної інфраструктури та індекс людського капіталу. Середній світовий EGDI зріс з 0,47 у 2014 році до 0,55 у 2018 році завдяки постійному вдосконаленню індексів своїх субкомпонентів. Це свідчить про те, що в усьому світі спостерігається стійкий прогрес вдосконалення електронного урядування та надання державних послуг в інтернеті. EGDI країн Європи складає 0,53 порівняно з показником Америки (0,59) та Азії (0,58) [9].

Наявність у країні показників оцінки інформаційної безпеки є свідченням того, що країна має визнаний набір заходів щодо забезпечення збалансованих і неупереджених даних про ефективність розвитку інформаційної безпеки. Для визначення рівня інформаційної безпеки використовують такі індекси:

1) National Cyber Security Index (NCSI) – глобальний індекс, розроблений e-Governance Academy, який вимірює готовність країн до запобігання реалізації фундаментальних загроз у сфері інформаційної безпеки, управління кіберінцидентами, злочинами та масштабними кіберкризами [10];

2) Global Cybersecurity Index (GCI) – індекс, що поєднує 25 показників для моніторингу та порівняння рівня зобов'язань країн з інформаційної безпеки відповідно до основних напрямів: правового, технічного, організаційного, нарощування потенціалу, співпраці. Метою GCI є допомогти країнам визначити сфери вдосконалення у галузі інформаційної безпеки, а також мотивувати їх на вжиття заходів для покращення рейтингу, таким чином допомагаючи підвищити загальний рівень інформаційної безпеки в усьому світі.

За «Глобальним індексом кібербезпеки» Україна у 2018 році посіла 54 місце серед 180 країн, випередивши такі країни СНД як Азербайджан (55), Білорусь (69), Вірменія (79), Таджикистан (107), Киргизстан (111) та Туркменістан (143) [11].

Висновки і пропозиції. Дослідження ролі інформаційної безпеки в системі національної безпеки надали можливість зробити висновки щодо пріоритетних напрямів розвитку цифрової політики в Україні та практичних рекомендацій щодо реалізації завдань інформаційної політики щодо покращення інформаційної безпеки держави.

Основними завданнями реалізації інформаційної політики держави для забезпечення стійкої системи національної безпеки країни є такі: стимулювання економіки та залучення інвестицій для трансформації вітчизняних індустрій за рахунок їх «цифровізації»; наближення «цифрових» технологій до громадян шляхом забезпечення доступу громадян до широкоплатформового інтернету (особливо у селищах та невеликих містах); створення нових можливостей для реалізації людського капіталу, розвитку інноваційних, креативних і «цифрових» індустрій та бізнесу; розвиток експорту «цифрової» продукції та послуг (ІТ-аутсорсинг); координація органів влади в питаннях комунікації та поширення інформації; підготовка сучасних спеціалістів в сфері ІТ-комунікацій; підвищення рівня інформаційної безпеки на національному та міжнародному рівні.

Список використаної літератури:

1. Адамчук О.В., Дмитренко О.М., Салюк С.В. Загальний аналіз різних аспектів національної безпеки України як поняття в сучасних наукових дослідженнях. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4(63). С. 1–7.
2. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці*. 2011. Вип. 143. Т. 155. С. 42–46.
3. Янчук А.В., Пригунов П.Я., Колесник В.Т. Формування основ нормативно-правового забезпечення національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 20. С. 84–88.
4. Нікітін Ю.В. Національна безпека України в сучасних умовах: ризики і фактори впливу. *Юридична наука*. 2015. № 2. С. 141–147.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 07.12.2019).
6. Орлова Н.С., Яровой Т.С. Сучасні принципи та методи державної політики у сфері інформаційної безпеки. *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління*. 2019. № 3(84). С. 5–14.
7. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. №67-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>.
8. Про нас. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата звернення: 07.12.2019).
9. Орлова Н.С. Публічне управління у розвитку цифрової економіки України. *Концептуальні засади менеджменту та фінансів в умовах глобальної нестабільності* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 14 березня 2019 р. Ірпінь, 2019. С. 458–461.
10. Global Cybersecurity Index 2018. International Telecommunication Union. URL: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf (дата звернення: 07.12.2019).
11. Ukraine in global rating of cyber security. URL: <https://matrix-info.com/2019/10/09/ukrayina-v-globalnomu-rejtyngu-kiberbezpeky/> (дата звернення: 07.12.2019).

Orlova N. S. Information security in Ukraine's national security system

The article substantiates the necessity of forming and improving the mechanisms of providing information policy as a priority component in the implementation of government policy and effective functioning of the national security system of Ukraine. The purpose of the article is to determine the directions of the government information security policy for the implementation of information policy tasks in the national security system of Ukraine. The article defines the main goals, principles of security, instruments of implementation (doctrines, concepts, strategies) and elements of national security of Ukraine.

It is proved that the government policy of providing information security of Ukraine is a important component of the national security policy in the current conditions of public administration reform. The problems and main features of the information sphere of Ukraine, peculiarities of the information policy of the government and the main tasks of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine are defined in the paper. The importance of analysis and assessment of information security in the global dimension is also substantiated in the article. There is determined and provided indicators of information security evaluation in international information policy: E-Government Development Index, National Cyber Security Index, Global Cybersecurity Index.

The research highlights the priority areas of digital policy development in Ukraine and practical recommendations for the implementation of information policy objectives to improve the information security of the government: stimulating the economy and attracting investment for the transformation of domestic industries through their “digitalization”; bringing digital technologies closer to the public by providing citizens with broadband Internet access, creating new opportunities for realizing human capital, developing innovative, creative and “digital” industries and businesses; coordination of authorities in communication and information dissemination; training of modern specialists in the field of IT-communications; raising the level of information security at national and international level.

Key words: *public policy, information policy, digital strategy, e-governance, digital economy.*

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-28>

В. О. Паутов

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розкриттю нормативно-правових аспектів протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України. Встановлено, що антикорупційне законодавство представлено законами та іншими нормативно-правовими актами, що сприяють встановленню спеціальних законодавчих положень по запобіганню та протистоянню корумпованості, визначають риси корупційної діяльності та осіб, відповідальних за її здійснення, регулювання діяльності органів держави чи їх спецпідрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції, координацією цих процесів чи контролю та нагляду за нею.

З'ясовано, що діючу антикорупційну законодавчу систему української держави залежно від напрямку і предмета регулювання умовно можна поділити на три типи нормативно-правових актів:

1) ті, якими передбачаються пункти, що за змістом зачіпають загальну соціальне та спеціально-кримінологічне запобігання корупції;

2) ті, якими визначається перелік ознак корупції і встановлюється відповідальність за неї;

3) ті, якими регулюється робота, яку провадять державні органи та їх окремі підрозділи, діяльність яких спрямована на безпосередню правоохоронну діяльність у галузі протистояння корупційним правопорушенням, її координацію, контроль і нагляд за нею.

Виокремлено низку позитивних удосконалень та нововведень із прийняттям вищезазначеного Закону № 1700-УІІ, зокрема адаптація міжнародних стандартів у систему боротьби із корупцією; переорієнтування вектору боротьби із корупцією з протидії на превенцію корупційних правопорушень; перша спроба створення антикорупційної превентивної системи, створення першого спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої влади; ініціюється запровадження відомчих антикорупційних програм, у тому числі в діяльності установ та підприємств органів державної влади; встановлення правил етичної поведінки державних службовців.

Наведено чинники, від яких залежить стрімкість розвитку нового антикорупційного законодавства: соціальний тиск на владні органи, що спричинив політичну кризу; відмова від поліцентричного міжнародного статусу та переходу до цілковитого проєвропейського курсу держави; зниження життєвого рівня населення, економічної кризи.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, національна безпека України, антикорупційне законодавство, антикорупційна діяльність, службові зловживання.

Постановка проблеми. Особлива роль процесу, що може сприяти успішній антикорупційній діяльності, належить гідній законодавчій системі. Адже протистояти корупційній діяльності у межах правової демократичної держави можна, лише опираючись на правову основу. Це торкається як правової сфери, вияву волі політичного змісту, так і решти заходів, якими послуговується антикорупційна діяльність. Вихід за правові рамки органів, що провадять антикорупційну діяльність, є службовими злов-

живаннями, при яких протидію корумпованості чинять ті ж корупційні засоби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемами корупції в системі забезпечення національної безпеки України займалися такі науковці, як С.Г. Братель, В.В. Василевич, Н.І. Золотарьова, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, Є.Я. Харина та інші.

Мета статті – розкрити нормативно-правовий аспект протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. У вузькому значенні антикорупційне законодавство представлено законами та іншими нормативно-правовими актами, що сприяють установленню спеціальних законодавчих положень по запобіганню та протидії корумпованості, визначають риси корупційної діяльності та осіб, відповідальних за її здійснення, регулювання діяльності органів держави чи їх спецпідрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції, координацією цих процесів чи контролю та нагляду за нею.

Антикорупційне законодавство включає:

1) діяльність, що полягає в обмеженні, нейтралізації чи усуненні корупційних факторів, запобіганні конфлікту інтересів (особистого і службового характеру), нормативному визначенні рамок поведінки правового й етичного характеру суб'єктів відповідальності за корупцію, корупційні правопорушення невідгідними і ризикованими, сприяння досягненню того, щоб такою особою чесно і сумлінно виконувалися її посадові обов'язки;

2) чітке визначення ознак корупційних злочинів, передбачених адекватних заходів відповідальності та їх скоєння, належне врегулювання діяльності державних владних органів та їх спецпідрозділів, якими безпосередньо чиниться протидія корупції.

Одним із основних джерел втілення антикорупційної політики є нормативно-правове забезпечення, змістом якого є сукупність нормативно-правових актів і механізмів (стратегій) їх застосування. З теоретичної точки зору немає розбіжностей у тому, що центральним елементом правового регулювання є правові (юридичні) засоби, сукупність яких називається механізмом правового регулювання [2, с. 220]. Право охоплює суспільні відносини у певній сфері з метою визначення загальних правил поведінки суб'єктів цих відносин. Таким підходом забезпечується рівність усіх індивідів при рівних умовах.

Центральний елемент, яким характеризується правове регулювання, законодавчі (правові, юридичні) норми, що містять правові акти, які мають різну юридичну силу. Аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання проявам корупції варто розпочати з характеристики міжнародних актів, основними з яких є:

1. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS-191) ратифікований Законом України № 253-V від

18.10.2006. Відповідно до документу у разі виявлення корупції заходи, яких необхідно вжити на національному рівні [6], є такими: дача хабара національним арбітрам; отримання хабара національними арбітрами; хабарництво іноземних арбітрів; хабарництво національних присяжних засідателів; хабарництво іноземних присяжних засідателів.

2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією № 2476-IV від 01.01.2006. Відповідно до документу кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [8].

3. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції № 251-V від 01.01.2010. Метою цієї Конвенції є [3] сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та у боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № 252-V від 01.03.2010. Відповідно до документу у разі виявлення проявів корупції заходи, яких необхідно вжити на національному рівні, є такими: дача хабара національним державним посадовим особам; отримання хабара національними державними посадовими особами; хабарництво членів національних представницьких органів; хабарництво іноземних державних посадових осіб; хабарництво членів іноземних представницьких органів; дача хабара у приватному секторі; отримання хабара у приватному секторі; хабарництво посадових осіб міжнародних організацій; хабарництво членів міжнародних парламентських асамблей; хабарництво суддів і посадових осіб міжнародних судів; зловживання впливом.

Аналіз діючої законодавчої системи української держави засвідчує те, що нормативна основа протистояння корупції є низкою правових актів, які так чи інакше стосуються вирішення протистояння корупційній діяльності. Є. Харина вважає, що на сьогоднішній день в Україні налічується понад 100 нормативних актів, які спрямовані на вирішення проблеми

запобігання та протидії корупції. Наявність такої кількості актів зовсім не свідчить про те, що існуючи система є досконалою та ефективною. Зазначені акти приймаються в різний час різними уповноваженими органами з різною метою, і досить часто в них прослідковується відсутність єдиної концепції боротьби із корупцією [7, с. 181].

Основний Закон України містить низку положень, які можна віднести до антикорупційних. Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 19, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця стаття визначає рамки правомірної поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона фіксує кілька важливих в антикорупційному плані моментів: 1) визначає, що зазначені особи можуть діяти не інакше, а лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їх дій, а також повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті ст. 19 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень у діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом поведінки [1].

Відповідні положення антикорупційного характеру, які стосуються певних вимог та обмежень, пов'язаних зі статусом особи (положення щодо несумісності), уповноваженої на виконання функцій держави, містять Закони України «Про статус народного депутата України», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Національний банк України», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні», «Про підприємництво», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей», «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про місцеві державні адміністрації», Митний

кодекс України [1]. Певні міри запобіжного антикорупційного характеру передбачає Закон України «Про державну службу», в якому окреслено ряд певних обмежень, пов'язаних із державною службою, етичними перешкодами перебування на державній службі, недопустимістю користування власними службовими повноваженнями, порушенням українських конституційних норм і законів.

На сьогоднішній день основним нормативно-правовим актом, у якому зосереджені спеціальні антикорупційні положення запобіжного характеру, є Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [5]. Антикорупційна сутність Закону полягає в тому, що він визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Його профілактичний характер визначається двома основними моментами: 1) він визначає певні обмеження для суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, запобігаючи появі корупційних відносин; 2) він встановлює кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність за порушення обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції [1].

Порівняно з попереднім Закон України «Про засади запобігання та протидію корупції» від 07.04.2011 № 3206-УІ, Закон № 1700-УІІ здійснює правове регулювання так званої превентивної антикорупційної системи, до елементів якої належить створення та функціонування нових спеціалізованих органів щодо запобігання та протидії корупції, правила формування та реалізації антикорупційної політики, антикорупційні обмеження, запобігання та регулювання конфлікту інтересів, спеціальні антикорупційні інструменти, захист викривачів, відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, усунення наслідків корупційних правопорушень, міжнародне співробітництво [4; 5].

Слід згадати ряд позитивних удосконалень та нововведень із прийняттям вищезазначеного Закону № 1700-УІІ: адаптація міжнародних стандартів у систему боротьби із корупцією; переорієнтування вектору боротьби з корупцією із протидії на превенцію корупційних пра-

вопорушень; перша спроба створення антикорупційної превентивної системи, створення першого спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої влади; ініціюється запровадження відомчих антикорупційних програм, в тому числі в діяльності установ і підприємств органів державної влади; встановлення правил етичної поведінки державних службовців.

Другою групою законодавства, що має антикорупційне спрямування, згідно з характером здійсненого злочину (корупції) передбачено притягнення до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Третя група антикорупційного законодавства представлена нормативно-правовими актами, якими регулюється діяльність органів держави чи їх спеціальних підрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції. Законами, які включають норми, якими регулюються зазначені питання, пов'язані із правоохоронною діяльністю у галузі боротьби з корупцією, є Закони України «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про СБУ», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні».

Стрімкість розвитку нового антикорупційного законодавства залежить від кількох чинників:

- соціального тиску на владні органи, що спричинив політичну кризу;
- відмови від поліцентричного міжнародного статусу та переходу до цілковитого проєвропейського курсу держави;
- зниження життєвого рівня населення, економічної кризи.

Новим етапом правового забезпечення антикорупційної політики стало прийняття Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію). На думку автора, його можна віднести частково до другого, третього та восьмого завдань. Основним завданням цього закону водночас виконується і роль його найбільшого недоліка. Можна погодитися з положеннями Проміжного висновку стосовно Закону України «Про очищення влади», який підготувала Венеціанська комісія від 16 грудня 2014 року, в тому, що будь-який закон про люстрацію повинен спря-

мовуватися на протистояння минулому, захист теперішнього і подальшого від наслідків того, що вже відбулося. Отже, вітчизняним законом про люстрацію не виконується легітимна мета люстрації – захист цінностей демократичного ладу та громадянського суспільства.

Часткове оновлення нормативної бази та вдосконалення окремих положень було здійснено і в антикорупційній експертизі нормативних актів, зміст якої полягає у діяльності із вияву положень, що містять нормативно-правові акти, їхні проекти, що самі чи разом із рештою норм можуть викликати корупційні правопорушення або правопорушення, які з нею пов'язані.

Висновки і пропозиції. Отже, правовому регулюванню боротьби з корупцією в Україні притаманний суттєвий розвиток. Були прийняті нові нормативні акти, зокрема передові у галузі уникнення і протистояння корупції навіть для держав, що є світовими лідерами. В межах загальної державної Антикорупційної стратегії відбулося створення нових органів (зокрема спеціалізованих) з антикорупційної боротьби. Проте цього не досить для того, щоб викоринити загальнонаціональні проблеми.

Необхідно мати політичну волю на усіх владних щаблях. Через відсутню стратегію антикорупційним органам притаманна незлагодженість у діях, якщо не зважати на виникнення конфліктів і розбіжностей, що час від часу з'являються. Проблема, пов'язана із розробкою і затвердженням антикорупційної стратегії та державної програми у галузі боротьби з корупцією, системна і характеризується певним «штилем».

Список використаної літератури:

1. Братель С.Г., Василевич В.В., Золотарьова Н.І. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) : посіб. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.
2. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про запобігання корупції» від 06.10.2014 р. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p!3511=52247.

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1469702127168206>.
6. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 18.10.2006 р. № 253-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16>.
7. Харина Є.Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10–2. С. 181–184.
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

Pautov V. O. The legal aspect of combating corruption in the national security system of Ukraine

The article is devoted to the disclosure of regulatory aspects of combating corruption in the system of ensuring national security of Ukraine. It is established that anti-corruption legislation is represented by laws and other normative legal acts that promote the establishment of special legislative provisions to prevent and combat corruption, determine the features of corruption activities and persons responsible for their implementation, regulation of the activities of state bodies or their special units, which special units with the prevention and counteraction of corruption, the coordination or control and monitoring of these processes.

It is found that the current anti-corruption legislative system of the Ukrainian state, depending on its direction and subject of regulation, can be conditionally divided into three types of normative legal acts: 1) those, which envisage items that affect the general social and special-criminal prevention of corruption; 2) those which determine the list of signs of corruption and establish responsibility for it; 3) those which regulate the work carried out by state bodies and their separate divisions, whose activities are aimed at direct law enforcement activity in the field of combating corruption, its coordination, control and supervision.

A number of positive improvements and innovations were identified with the adoption of the aforementioned Law № 1700-VIII, in particular the adaptation of international standards to the system of combating corruption; reorientation of the anti-corruption vector to counteract corruption offenses; the first attempt to create an anti-corruption preventive system, to create the first specialized preventive anti-corruption central executive body; initiates departmental anti-corruption programs, including in the activities of institutions and enterprises of public authorities; establishment of rules of ethical behavior of civil servants, etc.

The factors on which the rapid development of new anti-corruption legislation depends, namely the social pressure on the authorities that caused the political crisis, are outlined; renouncing polycentric international status and moving to a complete pro-European country course; decrease in the standard of living of the population, the economic crisis.

Key words: *corruption, anti-corruption, national security of Ukraine, anti-corruption legislation, anti-corruption activity, official abuse.*

Н. О. Полковніковааспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розкрито сутність політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я. Підкреслюється, що здоров'я нації є необхідною умовою соціально-економічного розвитку держави. Акцентовано увагу на необхідності вдосконалення політики органів місцевого самоврядування щодо збереження здоров'я населення та розробки нових управлінських механізмів у контексті реформування медичної галузі в Україні. Відстежено наукову дискусію щодо політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я. Визначено основні повноваження органів місцевого самоврядування.

Окреслено основні положення Конституції України та законодавчих актів щодо забезпечення громадян України медичною допомогою. З'ясовано основні проблеми місцевих органів влади з охорони здоров'я: недостатньо розвинена мережа закладів охорони здоров'я в регіонах (до того ж їх об'єднання, а подекуди й закриття), відсутність механізмів економічної мотивації діяльності закладів охорони здоров'я, обмежене ресурсне забезпечення.

Зазначено, що стан громадського здоров'я є показником здорової нації, одним із основних факторів соціально-економічного розвитку держави. Встановлено, що важливим напрямом діяльності органів муніципального регулювання у сфері охорони здоров'я є фінансування комунальної системи охорони здоров'я. При реалізації повноважень у галузі планування та бюджетно-фінансовій сфері муніципальні органи управління затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, затверджують місцевий бюджет. Необхідно вдосконалювати політику органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення, розвивати їхню соціальну функцію та організаційно-правові засади відповідно до умов інтеграції України в європейський простір.

Зроблено висновки, що в нових умовах реформування медичної галузі органи місцевого самоврядування повинні виконувати функції замовника послуг відповідно до потреб територіальних громад, діяльність яких спрямована на підвищення рівня забезпечення громадян сучасними медичними послугами та невідкладною якісною медико-санітарною допомогою, тому основною метою соціального розвитку будь-якої країни є збереження здоров'я людей, профілактика захворювань та інвалідності.

Ключові слова: державна політика, здоров'я нації, охорона громадського здоров'я, органи місцевої влади, повноваження органів місцевого самоврядування, соціальний розвиток.

Постановка проблеми. У системі людських цінностей здоров'я відіграє першорядну роль, оскільки є одним із головних чинників, які впливають на економічний, соціальний і культурний розвиток держави, її міжнародний авторитет і конкурентоспроможність у світі. Здоров'я нації визначає демографічну ситуацію і стан національної безпеки в країні, є одним із показників високорозвиненого суспільства.

Пріоритетними напрямами державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні є збереження здоров'я нації; активне здорове

довголіття і збільшення тривалості життя українців; забезпечення їм гідного рівня кваліфікованої медичної допомоги; вдосконалення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я; адекватна участь держави й органів місцевого самоврядування у фінансуванні послуг із надання громадянам медичної допомоги тощо.

На місцевому рівні процес управління охроною здоров'я здійснюють органи місцевого самоврядування, серед функцій яких у цій сфері – покращення стану здоров'я терито-

ріальної громади, задоволення потреб громадян у послугах з охорони здоров'я відповідної якості тощо. Проте в умовах медичної реформи в Україні питання сутності та змісту політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення ще потребують глибокого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Державна політика щодо збереження здоров'я нації стала предметом досліджень багатьох українських вчених: Л. Батіг (зв'язки з громадськістю в забезпеченні інформаційного супроводу реформи системи охорони здоров'я в Україні [1]), С. Вовк (механізми державного управління в період реформування сфери охорони здоров'я в Україні [6]), М. Білинська (державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні, нова парадигма державного управління охороною здоров'я, управління змінами охорони здоров'я [2–4]), Я. Радиш (упровадження Концепції розвитку охорони здоров'я населення України в контексті вдосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я [8; 19]), І. Солоненко (державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні [21]).

Питання політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я висвітлювали у своїх наукових розвідках такі дослідники, як О. Бориславська та Н. Янюк [26], В. Вакулєнко [25], О. Васюк [5], З. Гладун [7], Т. Карабін [10], В. Кравченко [12], І. Рожкова [20], І. Солоненко, Н. Солоненко [22], О. Торбас [23; 24] та інші.

Мета статті – розкрити сутність політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я та відстежити наукову дискусію щодо цього поняття; визначити основні повноваження органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Стан здоров'я населення є інтегральним індикатором ступеня благополуччя суспільства. Рівень здоров'я нації визначає структуру та обсяги медичної та медико-соціальної допомоги і є кінцевим результатом діяльності щодо збереження та зміцнення здоров'я, яке здійснюється державою та галуззю охорони здоров'я [5]. У статті 3 Конституції України задекларовано, що людина, її життя та здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [11].

В основі державної політики України в галузі охорони здоров'я лежать загально-

державні рішення щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я української нації шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових і медичних заходів [8, с. 7].

Важлива роль у регулюванні діяльності сфери охорони здоров'я на регіональному рівні належить органам місцевого самоврядування, які згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] виконують функцію практичної реалізації завдань з охорони здоров'я людей певного населеного пункту (села, селища чи міста, району, області).

Як зазначають дослідники [22, с. 251], організація діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я в Україні базується на традиційній пострадянській моделі утримання закладів охорони здоров'я, для якої характерними є фінансування їх на принципах постатейного кошторису. Відсутні економічні механізми підвищення доступності та якості медичної допомоги, відповідальності за стан здоров'я територіальних громад адміністративного району.

Згідно зі статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні та обласні ради забезпечують розвиток охорони здоров'я; сприяють відродженню осередків асоціацій, інших громадських і неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я та є підзвітними й підконтрольними у частині делегованих їм повноважень; сприяють виконанню рішень рад із цих питань [17].

У статті 15 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють Рада Міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації [14]. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування відбувається відповідно до законодавства і охоплює такі функції: управління, регулювання, забезпечення, організації, контролю тощо. Згідно з Законом [14], органи місцевого самоврядування формують і реалізують місцеву та регіональну політику в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримують важливу управлінську функцію у сфері охорони здоров'я.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я належать:

- захист прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення виконання вимог законодавства про охорону здоров'я;

- затвердження місцевих цільових програм у сфері охорони здоров'я;

- забезпечення рівного доступу населення до медичних послуг, що фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів;

- сприяння пріоритетному розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини;

- забезпечення розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі закладів охорони здоров'я всіх форм власності, визначення потреби у медичних працівниках для цих закладів та формування замовлень, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи з підвищення рівня професійних знань і майстерності медичних працівників;

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території; організація медичного обслуговування у закладах освіти, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

- управління закладами охорони здоров'я, які перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їх об'єднань або передані їм, організація їхнього матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- прийняття рішень про створення та реорганізацію закладів охорони здоров'я, що перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їхніх об'єднань, про можливість об'єднання таких закладів із закладами охорони здоров'я, що перебувають у власності інших територіальних громад чи їхніх об'єднань, з метою підвищення якості медико-санітарної допомоги, оптимізації мережі зазначених закладів і забезпечення ефективного використання ресурсів; організація забезпечення населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення у порядку, визначеному законодавством;

- реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відпо-

відній території закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності;

- забезпечення умов рівного розвитку постачальників медичних послуг усіх форм власності та створення рівних можливостей для використання їх потенціалу з метою надання населенню медичних послуг;

- забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та створення умов для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на відповідній території, здійснення профілактичних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних і природоохоронних заходів; організація регулярного інформування населення про небезпечні фактори та ситуації, що можуть впливати на здоров'я, способи поведінки, спрямованої на формування здорового способу життя;

- вжиття у разі виникнення надзвичайної ситуації необхідних заходів для забезпечення порятунку людей, захисту їх здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя;

- сприяння роботі громадських організацій, які проводять діяльність у сфері охорони здоров'я;

- активне сприяння здійсненню протиепідемічних заходів тощо.

У діяльності місцевих органів влади з охорони здоров'я існує низка проблем, зокрема недостатньо розвинена мережа закладів охорони здоров'я в регіонах (до того ж їх об'єднання, а подекуди й закриття), відсутність механізмів економічної мотивації діяльності закладів охорони здоров'я, обмежене ресурсне забезпечення.

Відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, система охорони здоров'я повинна бути максимально наближеною до людини, місця її проживання, роботи, навчання і відпочинку; основою будь-якої національної системи охорони здоров'я має бути первинна медико-санітарна допомога населенню [15].

Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [18], «Про місцеве самоврядування» [17]. Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування [9]. В Україні вони закріплені в загальному

вигляді у статті 143 Конституції України [11], а деталізацію їх надано в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Важливим напрямом діяльності органів муніципального регулювання у сфері охорони здоров'я є фінансування комунальної системи охорони здоров'я. Зокрема, при реалізації повноважень у галузі планування та бюджетно-фінансовій сфері муніципальні органи управління затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевий бюджет, вносять зміни до нього, затверджують звіт про виконання відповідного бюджету [7].

Головним пріоритетом держави у сфері охорони здоров'я є покращення здоров'я нації. Стратегічним планом у покращенні здоров'я нації є Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [16], спрямована на створення умов для формування здорового способу життя українських громадян і збереження їхнього здоров'я; виконання законодавчих положень щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги; оновлення механізмів управління в сфері охорони здоров'я; покращення демографічної ситуації в Україні тощо.

Як слушно зауважує І. Рожкова, політику регіонального управління у сфері громадського здоров'я необхідно вибудовувати згідно з нагальними потребами часу. Місцеві органи управління дослідниця розглядає як стратегічного замовника послуг з охорони громадського здоров'я в інтересах територіальної громади [20].

На думку окремих українських учених, реформування сфери охорони здоров'я пов'язано з еволюцією органів державної влади й місцевого самоврядування від утримання сфери охорони здоров'я до формування стратегічного замовника послуг в інтересах територіальної громади, автономізацією закладів охорони здоров'я та упровадженням договірних відносин між розпорядником коштів державного та місцевого бюджетів і постачальниками послуг, що дасть змогу реалізувати конституційні права громадян на охорону здоров'я та медичне забезпечення [13].

Як зазначають І. Солоненко, Н. Солоненко, О. Торбас [22], сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні не відповідає потре-

бам територіальних громад, що свідчить про кризовий стан здоров'я населення на місцевому та національному рівнях, соціальна нерівність щодо доступності медичної допомоги, нераціональна інфраструктура галузі за видами медичної допомоги, необхідність покращення якості послуг з охорони здоров'я.

Висновки. В Україні актуалізується потреба в удосконаленні політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення, розвитку їхньої соціальної функції та організаційно-правових засад. В нових умовах реформування медичної галузі органи місцевого самоврядування повинні виконувати функції замовника послуг відповідно до потреб територіальних громад, діяльність яких спрямована на підвищення рівня забезпечення громадян сучасними медичними послугами та невідкладною якісною медико-санітарною допомогою. Слід пам'ятати, що основною метою соціального розвитку будь-якої країни є збереження здоров'я людей, профілактика захворювань та інвалідності.

Список використаних джерел:

1. Батіг Л. Роль зв'язків з громадськістю в забезпеченні інформаційного супроводу реформи системи охорони здоров'я в Україні : посібник № 10 за заг. ред. А. Малагардіса, В. Рудого. Київ : Проект Європ. Союзу, 2006. 40 с.
2. Білинська М.М., Авраменко Т.П. Управління змінами охорони здоров'я. Київ, 2015. 80 с.
3. Білинська М.М., Кульгінський Є.А. Нова парадигма державного управління охороною здоров'я України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 4. С. 104–107.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2004. 388 с.
5. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=92>.
6. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореферат дис. ... докт. з держ. управл.: 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
7. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=90.

8. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. у 2 ч. / кол. авт.; упоряд. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&pass=4/UMfPEGznhh7o3.ZivNbSQAHI4HQs80msh8le6.
10. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади : монографія. Ужгород : Вісник Карпат, 2006. 154 с.
11. Конституція України (зі змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.
12. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
13. Малагардіс А. Стратегія реформи фінансування та управління у системі охорони здоров'я в Україні / А. Малагардіс, В. Рудий. Київ : Проект Європ. Союзу, 2006. 48 с.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. Редакція від 02.08.2014. Підстава: 1590-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/ed20140802>.
15. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицині : збірка міжнародних документів / упор. В.В. Глуховський. Київ : Сфера, 2004. С. 117–118.
16. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
19. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 360 с.
20. Рожкова І.В. Розвиток конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я : монографія. Київ : Фенікс, 2009. 384 с.
21. Солоненко І.М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / за ред. І.М. Солоненка, Л.І. Жаліло. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 116 с.
22. Солоненко І., Солоненко Н., Торбас О. Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 250–258. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.
23. Торбас О.М. Розвиток організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 35–42.
24. Торбас О.М. Державне регулювання розвитку ринкових механізмів у системі охорони здоров'я на місцевому рівні в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 129–131.
25. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.
26. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006, № 6. С. 19–24.

Polkownikova N. O. The local authorities policy in health

The article describes the essence of local government policy in the field of health care. It is emphasized that the health of the nation is a prerequisite for the socio-economic development of the state. The emphasis is on the need to improve the policy of local self-government bodies to preserve the health of the population and to develop new governance mechanisms in the context of reforming the medical sector in Ukraine. There has been a scientific debate on local government policy on health. The basic powers of local self-government bodies have been determined. The main provisions of the Constitution of Ukraine and legislative acts on providing citizens of Ukraine with medical care are outlined.

The main problems of the local authorities on health care were clarified: the network of health care institutions in the regions (besides their unification, and sometimes closure in recent times), the lack of mechanisms for economic motivation of the activity of health care institutions are insufficiently developed, limited resources, etc. It was stated that the state of public health is an indicator of a healthy nation, one of the main factors of socio-economic development of the state.

It is noted that it is necessary to improve the policy of local authorities in the field of public health, to develop their social function and legal framework in accordance with the conditions of integration of Ukraine into the European space. It has been found that an important area of activity of municipal regulatory bodies in the field of health care is financing of the municipal health care system. When

exercising planning and budgetary powers, municipal authorities approve programs for socio-economic development of the respective administrative and territorial units, approve the local budget.

It has been concluded that in the new conditions of reforming the medical sector, local self-government bodies should perform the functions of the customer of services in accordance with the needs of territorial communities, whose activity is aimed at improving the level of provision of citizens with modern medical services and urgent quality health care, as the main objective of social development – Which country is safeguarding people's health, preventing disease and disability.

Key words: *public policy, nation health, public health, local authorities, powers of local governments, social development.*

I. М. Солонніковааспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАЯВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ

Досліджено статистичні дані, які характеризують сучасний стан сфери благоустрою в Україні. Встановлено, що значна кількість загальної площі житлового фонду залишається необладною водопроводом, каналізацією та гарячим водопостачанням. Досліджено стан благоустрою у Республіці Казахстан, де до 2020 року заплановано суттєве зростання житлового фонду. Встановлено, що у цій республіці увага приділяється будівництву соціального житла, а ключовим фактором для своєчасного введення в експлуатацію житла під будівництво є забезпечення мереж тепла, води, газу та електроенергії, телефонів та санітарних засобів. Для цього Урядом Республіки Казахстан постійно виділяються значні розміри цільових трансфертів.

Встановлено, що в Україні незначна частина міжбюджетних трансфертів спрямовується на цілі благоустрою територій або ж виділення значно менших розмірів трансфертів, ніж було заплановано. Додатковими можливостями для фінансування заходів із благоустрою території в Україні може стати політика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дозволила територіальним громадам розпоряджатися власним майном і здійснювати співробітництво.

Виділено ряд позитивних моментів від здійснення співробітництва територіальних громад для розвитку сфери благоустрою населених пунктів. Встановлено, що на сьогодні підписано 525 договорів про співробітництво. За результатами проведеного соціологічного дослідження виявлено, що предметом договору співробітництва, зазвичай є придбання спільного сміттєвоза; створення спільного органу управління; організація збору та вивезення твердих побутових відходів; спільне утримання комунального підприємства; спільне фінансування ремонту доріг.

Дослідження закордонного досвіду показало, що практика співробітництва між громадами активно використовується в багатьох країнах світу, зокрема у Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально, тому питання координації та укрупнення було вирішено за допомогою різних форм добровільних утворень міжмуниципального співробітництва, серед яких синдикат та співтовариства.

Виявлено, що у Східній Європі місцеві державні комунальні послуги часто надаються підприємствами-суб'єктами приватного права, але в Україні таке співробітництво є дуже ускладненим проведенням тендерних процедур.

Ключові слова: благоустрій, населений пункт, територіальна громада, об'єкти благоустрою, співробітництво територіальних громад.

Постановка проблеми. Сфера благоустрою має значну кількість проблем, що негативно впливає на естетичний вигляд території населеного пункту, підвищує рівень безпеки перебування мешканців цієї території та створює для них окремі незручності. Це пов'язано із несвоєчасним виконанням робіт із санітарного очищення території, неналежним здійсненням заходів щодо поводження з твердими побутовими відходами, відсутністю заходів боротьби зі стихійними сміттєзвалищами, неналежним проведенням робіт з утримання дорожнього господар-

ства тощо. Для виконання цих завдань потрібно організувати процес благоустрою, який буде відповідати сучасним викликам суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексне дослідження державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів було представлено у наукових працях О.П. Ігнатенко [20]. Адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів за напрямками здійснення досліджено також П.С. Покатаєвим [21], Є.В. Пряхінін [22] та Є.М. Щербіною [24]. О.М. Соколовська [23]

та О.С. Мельникова [25] у своїх наукових роботах розглянули функціонування житлово-комунального господарства та його складників, зокрема остання – кризь призму підвищення якості послуг комунальних підприємств водопостачання. В.М. Бородюк і Г.С. Фролова [26] досліджували соціально-економічний аспект організації благоустрою населених пунктів. Проте, стан благоустрою залишається в незадовільному стані, що потребує виявлення причин цього явища та шляхів їх подолання задля забезпечення комфортного перебування мешканців територіальної громади.

Метою статті є дослідження сучасного стану благоустрою населених пунктів в Україні, виділення проблем, які на сьогодні мають місце у цій сфері, та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У зміст поняття «благоустрій населених пунктів» законодавець закладає комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів із покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та іншого, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля (ст. 1 Закону [19]).

Відповідно до «Міжнародних рекомендацій щодо містобудування та територіального планування» місцеві органи влади у співпраці з іншими органами повинні здійснювати розробку та просування міських і територіальних планів територій, які повинні включати:

- чітке, поетапне та пріоритетне просторове планування для забезпечення потреб всіх категорій населення (зокрема, створення житлової забудови та транспорту, які враховують соціальний складник, тобто інтереси малозабезпечених і соціально незахищених груп населення);

- забезпечувати якісні громадські простори, удосконалюючи та пожевавлюючи існуючі, зокрема площі, вулиці, зелені зони та спортивні комплекси, роблячи їх більш безпечними відповідно до потреб жінок, чоловіків, дівчаток і хлопців, осіб із певними вадами;

- забезпечити доступ кожного жителя до питної води та достатнього рівня санітарних послуг;

- скорочення часу на особисті поїздки жителів міст, робочі та сфери обслуговування шляхом створення безпечної, зручної, доступної та надійної транспортної системи;

- поліпшення безпеки міста, особливо для жінок, молоді, людей похилого віку, інвалідів та будь-яких уразливих груп, сприяння та забезпечення гендерної рівності у системі проектування, виробництва та використання міських просторів;

- проектування нерухомості з дотриманням прав осіб із низьким рівнем доходу (домогосподарств та малого бізнесу);

- заохочення культурних заходів, побудова приміщень (музеїв, театрів, кінотеатрів, концертних залів тощо) та проведення на відкритому повітрі виставок вуличних мистецтв, музичних парадів тощо із дотриманням поваги до соціального різноманіття [2].

Статистичні дані свідчать, що сфера благоустрою потребує поліпшення. Так, лише у 2018 році спостерігалось збільшення загальної площі житлового фонду України (після початку проведення антитерористичної операції на сході країни у 2014 році) на 27,2 млн м² (порівняно з 2014 роком), кількість збільшилася у 2018 році на 214 тис. (табл. 1).

У 2018 році залишилося лише 62,2% загальної площі житлового фонду, обладнаного водопроводом, 60% каналізацією та 47,6% гарячим водопостачанням. За 18 років (порівняно із 2000 роком) ситуація не суттєво змінилася (табл. 2).

Активний розвиток житлового будівництва спостерігається у Республіці Казахстан, де до 2020 року заплановано зростання житлового фонду на 403 787 тис. м². Крім того, у цій країні увага приділяється будівництву соціального житла, в тому числі для багатодітних сімей, ветеранам Великої Вітчизняної війни, дітям-сиротам, соціально вразливим верствам населення, працівникам бюджетних організацій і громадянам, єдине житло яких визнано непридатним для проживання. Держава постійно виділяє цільові трансферти. Так, у 2016 році для завершення будівництва орендованого житла для людей, які перебувають у черзі, було виділено 4,8 млрд тенге для побудови 52,1 тисячі квадратних метрів житлового фонду (тобто 754 квартир) [4].

Ключовим фактором для своєчасного введення в експлуатацію житла під будівництво є забезпечення мереж тепла, води, газу та елек-

Житловий фонд України

	Загальна площа, млн.м ²	У середньому на одного жителя, м ²	Кількість квартир, тис.	Кількість сімей та однаків, які перебували на квартирному обліку на кінець року, тис.	Кількість сімей та однаків, які одержали житло протягом року, тис.
1990	922,1	17,8	17656	2638	235
1992	944,7	18,2	17947	2696	166
1994	962,9	18,7	18021	2578	104
1998	1008,4	20,2	18858	2029	37
2000	1015,0	20,7	18921	1765	32
2004	1040,0	21,8	19075	1414	23
2008	1066,6	22,8	19255	1216	17
2010	1079,5	23,3	19322	1139	11
2012	1094,2	23,7	19370	1022	7
2013	1096,6	23,8	19368	808	6
2014	966,1	22,6	16785	657	3
2015	973,8	22,9	16886	–	–
2016	977,9	23,1	16912	–	–
2017	984,8	23,3	16987	–	–
2018	993,3	23,7	17100	–	–

Джерело: побудовано на підставі [3]

Таблиця 2

Питома вага загальної площі обладнаної, %

	2000	2005	2010	2014	2016	2018	Зміни (2018-2000)
водопроводом	54,2	56,2	59,6	60,3	61,2	62,2	+8
каналізацією	51,4	53,8	57,5	57,2	59,2	60	+8,6
опаленням	52,8	56,2	62,1	68,2	68,9	69,4	+16,6
газом	81,9	82,6	86,2	83,3	83,1	83	+1,1
гарячим водопостачанням	38,6	40	43,1	46,8	47	47,6	+9

Джерело: побудовано на підставі [3]

троенергії, телефонів та санітарних засобів. Тільки протягом 2006-2016 років Урядом Республіки Казахстан було виділено цільових трансфертів у сумі 478,8 млрд тенге. У період з 2011 по 2015 роки на побудову та реконструкцію мереж водопостачання та каналізації було виділено близько 400,0 млрд тенге. За результатами цього на кінець 2015 року забезпечення населення в містах централізованим водопостачанням становило 87%, у селах – 51,5% [4], що значно вище, ніж в Україні.

Стосовно міжбюджетних трансфертів на благоустрій територій, то можна спостерігати, що дуже незначна їх частина спрямовується на ці цілі. Якщо й було передбачено в бюджеті їх виділення, зазвичай виділялася значно менша частина, ніж та, яка була запланована, зокрема на будівництво / реконструкцію палаців спорту було надано субвенції з Державного бюджету

в розмірі 96 млн грн. замість запланованих 150 млн грн. (що менше на 54 млн грн), а для завершення будівництва метрополітену у м. Дніпро замість 227,9 млн грн. було виділено лише 64,96 млн грн, зі спеціального фонду замість 1139,5 млн грн. лише 346,3 млн грн. (що менше у 3,3 рази). Детальніше у табл. 3.

Для покращення сфери благоустрою потрібно шукати інші засоби фінансування. Так, у Франції питаннями освітлення вулиць і доріг, організацією водопостачання, вивезення й переробки побутових відходів займаються місцеві комуни, а всі об'єкти житлово-комунального господарства перебувають переважно у підпорядкуванні муніципалітету. У комунальному господарстві Німеччини і Франції широко застосована організаційна форма концесії, відповідно до якої підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі. Виробництво

Таблиця 3

**Інформація про виконання показників міжбюджетних трансфертів
(інші дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам за 2018 рік**

	Затверджено Верховною Радою України на звітний рік з урахуванням змін	Виконано за 2018 рік	Затверджено Верховною Радою України на звітний рік з урахуванням змін, %	Виконано за 2018 рік, %
Субвенції з Державного бюджету, на				
будівництво/ реконструкцію палаців спорту	150 000 000,00	96 000 000,00	0,08	0,06
завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі	227 904 700,00	64 962 266,12	0,13	0,04
формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	1 900 000 000,00	1 861 287 268,55	1,07	1,25
будівництво шляхопроводу по проспекту Адмірала Сенявіна у м. Херсоні	19 000 000,00	19 000 000,00	0,01	0,01
будівництво сучасного біатлонного комплексу	50 000 000,00	50 000 000,00	0,03	0,03
Субвенція спеціального фонду, на				
фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	11 530 865 200,00	11 530 865 200,00	6,47	7,76
подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові	30 000 000,00		0,02	0,00
завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі	1 139 523 600,00	346 263 805,67	0,64	0,23
Всього трансфертів	178 357 971 200,00	148 683 013 217,19		

Джерело: побудовано на підставі [5]

послуг здійснюється за рахунок концесіонера, який має право стягувати зі споживачів платежі за надання цих послуг. У Франції на основі договору концесії діють невеликі компанії, які відіграють вагомий роль у покращенні якості надання населенню комунальних послуг [6, с. 158]. Проте в Україні інститут концесії розвинуто дуже слабо, позаяк немає відповідної нормативно-правової бази для його функціонування.

У Великобританії активно використовується форма залучення приватного капіталу в комунальне господарство, як торги на право надання тих чи інших послуг. Тут місцеві органи влади проводять конкурентні торги в таких галузях, як прибирання вулиць, приміщень, збирання і вивезення побутових відходів, утримання територій [1, с. 147].

Комунальні послуги, в тому числі збирання та переробка побутових відходів, у Литві можуть надаватися державними та муніципальними підприємствами, акціонерними компаніями, приватними та неприбутковими компаніями. Усі муніципальні підприємства, які надають

комунальні послуги, зареєстровані як акціонерні товариства з обмеженою відповідальністю. Муніципальні підприємства не є єдиними інститутами, що можуть надавати комунальні послуги; фінансування спеціальних видів робіт розподіляється через відкриті тендери, виграти які може будь-яка компанія: як муніципальна, так і приватна [1, с. 156].

В Україні з'явилися додаткові можливості для фінансування заходів із благоустрою території зі схваленням 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій було передбачено надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [7].

На виконання цієї Концепції було прийнято ЗУ «Про співробітництво територіальних гро-

мад», в якому було визначено такі форми співробітництва:

– делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;

– реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів;

– спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання повноважень (ст. 4 Закону [8]).

Здійснення співробітництва територіальних громад може мати багато позитивних моментів для розвитку сфери благоустрою населених пунктів, зокрема:

– воно дозволяє скоротити інвестиційні витрати, позаяк зникає потреба у необхідності

розширення інфраструктури, виникає можливість спільного використання коштів;

– розкриває додаткові можливості територіальних громад щодо залучення зовнішніх ресурсів (грантів, субсидій, позик);

– досягається синергетичний ефект за рахунок спільного використання ресурсів громад (майна, техніки, заощадження через спільні закупки та можливість освоїти більший об'єм), що дозволяє оптимізувати робочі процеси та отримати логістичні переваги й залучити висококваліфіковані кадри;

– покращити якість надання послуг для населення [11].

У Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад можна побачити, що з набуття законної сили Закону вже підписано 525 договорів про співробітництво [9]. Приклади деяких із договорів наведені у табл. 4.

За результатами проведеного соціологічного дослідження Інститутом громадського суспільства більша кількість респондентів відповіла, що предметом договору є придбання спільного сміттєвоза; створення спільного органу управління; капітальний ремонт (реконструкція) спортивного комплексу; організація збору та вивезення твердих побутових відходів; спільне

Таблиця 4

Договори про співробітництво територіальних громад

Дата підписання договору	Сільські ради, що взяли участь у підписанні Договору про співробітництво	Предмет Договору
23.03.2015 р.	Пирятинська, Олександрівська, Дейманівська, Харківецька, Сасинівська, Капринцівська та Білоцерківська сільські ради Полтавської області	Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту "Придбання сміттєвоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази громад. Спільний крок до чистоти довкілля Пирятинського краю".
08.04.2015 р.	Гаврилівська, Парищенська та Ліснотарновицька сільські ради Івано-Франківської області	Договір про співробітництво територіальних громад сіл Лісна – Тарновиця, Парище, Гаврилівка Надвірнянського району Івано-Франківської області у формі реалізації спільного проекту "Ремонт дороги Тлумач – Лісна Тарновиця О091401".
08.04.2015 р.	Надвірнянська, Чернопотоківська, Делятинська, Ланчинська, Верхньомайданська та Білоославська сільські ради Івано-Франківської області	Договір про співробітництво територіальних громад Надвірнянського району Івано-Франківської області у формі реалізації спільного проекту "Нове будівництво полігону ТПВ і сміттєсортувальної лінії в урочищі «Чобіток» в м. Надвірна Івано-Франківської області".
30.03.2018 р.	Мурафська, Михайлівська сільські ради Вінницької області	Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Життя без сміття»
30.03.2018 р.	Турбівська, Сиваковецька сільські ради Вінницької області	Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту "Спільні дії об'єднують grosади! Організація сортування ТПВ на території трьох громад".
19.04.2018 р.	Селищанська, Малиновська та Літинська селищні ради Вінницької області	Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту "Об'єднання зусиль проти сміття: придбання сміттєвих баків для роздільного збору ТПВ".
22.05.2018 р.	Зачепилівська, Малоорчицька, Рунівщинська, Чепнещинська та Новомажарська сільські ради Харківської області	Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту "Без історії немає майбутнього (облаштування та благоустрій алеї Пам'яті)"

Джерело: побудовано на підставі [9]

утримання комунального підприємства; спільне фінансування ремонту доріг; облаштування пляжу тощо [10].

Станом на 15.04.2019 органи місцевого самоврядування уклали лише 90 договорів про співробітництво у сфері житлово-комунального господарства. Ці договори стосуються спільного вирішення таких питань: ремонт доріг, забезпечення населених пунктів централізованим водопостачанням, будівництво полігону твердих побутових відходів, придбання техніки для прибирання територій населених пунктів, налагодження системи поводження з твердими побутовими відходами, упровадження роздільного збору побутових відходів тощо [12].

Дослідження закордонного досвіду показало, що практика співробітництва між громадами активно використовується в багатьох країнах світу. Так, у Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально: вона налічує понад 36 000 комун. На сьогодні питання координації та укрупнення вирішується за допомогою різних форм добровільних утворень міжмуниципального співробітництва. Серед основних форм можна виокремити синдикат (виконує функції, делеговані йому органами місцевого самоврядування, та фінансуються за рахунок коштів, які виділяються комунами. В деяких випадках їхнє створення не вимагає згоди всіх органів місцевого самоврядування (достатньо того, щоб рішення такого роду підтримала більшість комун); співтовариства (їхні функції визначаються законом, хоча органи місцевого самоврядування в їхньому складі також мають право вирішувати, які ще повноваження будуть покладені на співтовариство. Вони можуть фінансуватися за рахунок власних податків і за рахунок прямих трансфертів із державного бюджету. Їхнє створення вимагає підтримки подвійної більшості комун) [13].

Велику кількість прикладів співробітництва можна навести, досліджуючи досвід Польщі. Так, комплексним підходом при вирішенні питань є створення спілки з п'яти учасників, зареєстрованої в гміні Клещув Лодзинського воєводства. Завданнями цього об'єднання визначено охорону навколишнього середовища, запобігання деградації та спустошенню навколишнього середовища внаслідок промислового розвитку, екологічна освіта, управління водними ресурсами, водопостачання, підтримка чистоти і порядку [12].

Законодавство землі Баварія (Німеччина) визначає обов'язкові підстави співробітництва, за якими громади, сільські райони і округи можуть здійснювати співробітництво з метою спільної реалізації обов'язкових завдань або завдань згідно з їхніми правами. Такий вид співробітництва може здійснюватися лише між однорідними територіальними громадами з правом юридичної особи (між громадами районного значення і районного підпорядкування, а також між сільськими районами та громадами районного значення), якщо на ці територіальні громади покладені однакові обов'язкові завдання. До того ж, громади, сільські райони і округи можуть укласти цільові угоди у формі публічно-правового договору.

На основі цільової угоди учасники можуть делегувати окремі або всі завдання, пов'язані з певним цільовим призначенням, одній із територіальних громад. Територіальна громада зі статусом юридичної особи може дозволити решті громад використання закладу, який утримується нею. На основі цільової угоди учасники можуть здійснювати спільне виконання окремих або всіх завдань, пов'язаних із певним цільовим призначенням, і створювати чи утримувати з цією метою спільні установи [14]. Друга форма співробітництва нагадує ту модель, яка започаткована в Україні. Обов'язкового співробітництва в Україні не передбачено.

Існує перелік послуг, пов'язаних із благоустроєм території, які за об'єктивних обставин (відсутність фінансових ресурсів, матеріально-технічного забезпечення, кваліфікованих кадрів, інфраструктурних об'єктів, тощо) не може самостійно виконувати одна територіальна громада:

- організація процесу поводження із твердими побутовими відходами: їх збір, сортування, вивезення, захоронення;
- будівництво доріг, автомагістралей, інших інфраструктурних об'єктів, сполучення між населеними пунктами;
- організація відпочинку жителів громади (побудова кінотеатрів, баз відпочинку, парків культури тощо).

Існує ряд проблем, які заважають співробітництву громад. Серед них:

- відсутність достатнього нормативно-правового забезпечення процесу співробітництва;
- низький рівень компетентності в очільників територіальних громад і службовців місцевого самоврядування, відсутність у них досвіду та знань у напрямі здійснення співробітництва;

– обережне ставлення до співробітництва з боку керівництва територіальної громади зі страху втрати можливості прийняття остаточних рішень з приводу розпорядження комунальним майном та розподілу доходної частини місцевого бюджету;

– велика диспропорція у дохідній частині бюджетів територіальних громад, що створює певні ризики для заможних територіальних громад у разі їх об'єднання з менш спроможними або взагалі депресивними;

– недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив щодо надання пропозицій з приводу укладання договору про співробітництво;

– правовий нігілізм та низька управлінська культура посадових осіб місцевого самоврядування з приводу складання та підписання договору [15, с. 106].

Як зазначають К.В. Васьківська, А.О. Пелехатий, Ю.О. Галімуков та Л.Д. Лозінська, «... територіальне співробітництво обов'язково потребує фінансової підтримки з обласного бюджету. Таке стимулювання є справедливим, оскільки воно спрямовуватиметься на реалізацію проєктів, важливих не лише для громад, а й визначених як першочергові на рівні регіону» [16].

Ст. 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає здійснення стимулювання співробітництва шляхом надання субвенцій місцевим бюджетам від суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; передачі об'єктів державної власності у комунальну власність таким суб'єктам. До того ж держава стимулює співробітництво у разі, якщо посилюється спроможність суб'єктів співробітництва; до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові, або ж таке співробітництво здійснюється більш ніж трьома суб'єктами, забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва [8].

За даними таблиці 3 можна спостерігати, що дуже незначна частина міжбюджетних трансфертів спрямовується на потреби благоустрою. Тому автор вважає за доцільне застосовувати підхід із визначенням об'єктів інфраструктури, які потребують першочергового будівництва, ремонту, модернізації, і передбачати у кошторисі на майбутній бюджетний рік виділення коштів з обласного бюджету саме на ці об'єкти. Для визначення першочерговості будівництва нових об'єктів благоустрою доцільно проводити вивчення думки та попередні дискусії з мешкан-

цями територіальної громади. Це може здійснюватися у формі соціологічного опитування. Форми анкет можуть бути представлені на офіційному сайті міської, сільської, селищної ради.

На думку А. Чайки, для вітчизняної системи співробітництва територіальних громад потрібна інтегрована форма співпраці, яка на сьогодні існує в багатьох європейських країнах, зокрема Франції та Польщі. Потрібно застосовувати кластерний підхід, який передбачає розширення кола суб'єктів співробітництва. Така практика передбачає створення органами місцевого самоврядування «функціональних підприємств» для управління комунальними послугами, інфраструктурними та соціальними об'єктами відповідно до норм публічного чи приватного права. Згідно з приватним правом, це спільна діяльність, орієнтована на отримання прибутку. Однак підприємство знаходиться у власності муніципалітету. Приватні акціонери можуть співпрацювати з органами місцевої влади в рамках державно-приватного партнерства [12].

Кілька муніципалітетів можуть підписати договір підряду з приватною компанією на виконання певної послуги. Цей вид співпраці, що має назву аутсорсинг (ІМС), є дуже поширеним явищем. У Східній Європі місцеві державні комунальні послуги часто надаються підприємствами-суб'єктами приватного права [17, с. 13–14].

Для початку такого співробітництва потрібно виконати ряд умов. По-перше, повинна бути потреба у виконанні певної послуги або будівництві якогось об'єкта інфраструктури спільно з суб'єктом приватного права, тобто загальноприйняте відчуття, що існуючу ситуацію потрібно покращити. До того ж, якщо не встановлюється коло зацікавлених осіб (громадян чи муніципалітетів шляхом проведення опитування), то цю схему не будуть використовувати.

По-друге, партнери ІМС повинні розпочати процес залучення кола сторін до цього партнерства (обрані представники, керівники та персонал, місцевий бізнес і громадяни). Вони повинні одночасно враховувати наявність схожих проблем у прикордонних муніципалітетах, що може принести користь кільком муніципалітетам.

По-третє, слід досягти консенсусу. Тому потрібно розпочинати процес попередніх дискусій, які повинні проводитися з урядом. Також мають бути залучені вищі посадові особи муніципалітетів-партнерів, які здатні краще оцінити ситуацію та можливості використання ІМС;

обрані представники; громадяни та користувачі державних послуг; у деяких випадках посадові особи органів державної влади, що відповідають за «технічні» служби, які можуть добре уявити технічні вимоги та мати змогу отримати доступ до грантів для покриття витрат [17, с. 42–43].

На сьогодні співробітництво між органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права є дуже ускладненим. Так, якщо вартість предмета закупівлі товарів чи послуг дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень, то такі відносини підпадають під дію Закону України «Про публічні закупівлі». У такому випадку територіальна громада буде вимушена пройти тендерні процедури, тобто через авторизований електронний майданчик оприлюднити на вебпорталі Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, інформацію про закупівлю.

Для організації та проведення процедур закупівель замовник утворює тендерний комітет або визначає уповноважену особу. Закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з процедур: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі [18]. Невчинення усіх цих дій може бути витрачена значна кількість часу, що може призвести до того, що територіальна громада не встигне витратити кошти протягом бюджетного року. З приводу обмеження щодо вартості предмета закупівлі для товарів чи послуг у розмірі до 200 тисяч гривень, то його взагалі не доречно застосовувати для сфери благоустрою, адже за ці кошти у такій сфері можна здійснити лише незначний ремонт об'єкта інфраструктури. Тому можна зробити висновки, що практично до всіх контрактів із приводу закупівлі товарів чи послуг у сфері благоустрою має бути застосована тендерна процедура. Це суттєво ускладнює процес оновлення об'єктів інфраструктури та створення комфортних умов для перебування людей на території населеного пункту. Автор вважає, що доцільно розглянути питання щодо збільшення обмеження щодо вартості предмета закупівлі для товарів чи послуг у сфері благоустрою.

Висновки і перспективи. Досліджено статистичні дані, які характеризують сучасний стан сфери благоустрою в Україні. Встановлено, що значна кількість загальної площі житлового фонду залишається необладнаною водопроводом, каналізацією та гарячим водопостачанням.

Досліджено стан благоустрою у Республіці Казахстан, де до 2020 року заплановано суттєве зростання житлового фонду. Для цього Урядом республіки постійно виділяються значні розміри цільових трансфертів. Встановлено, що в Україні дуже незначна частина міжбюджетних трансфертів спрямовується на цілі благоустрою територій, або ж відбувається виділення розміру трансфертів значно менших, ніж було заплановано.

Додатковими можливостями для фінансування заходів із благоустрою території в Україні може стати політика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дозволила б територіальним громадам розпоряджатися власним майном та здійснювати співробітництво.

Дослідження закордонного досвіду показало, що практика співробітництва між громадами активно використовується в багатьох країнах світу, зокрема у Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально, тому питання координації та укрупнення було вирішено за допомогою різних форм добровільних утворень міжмуниципального співробітництва, серед яких синдикат і співтовариства.

Виявлено, що у Східній Європі місцеві державні комунальні послуги часто надаються підприємствами-суб'єктами приватного права, але в Україні таке співробітництво є дуже ускладненим через проведення тендерних процедур. Доведено, що обмеження щодо вартості предмета закупівлі для товарів чи послуг у розмірі до 200 тисяч гривень не доцільно застосовувати для сфери благоустрою, адже за ці кошти можна здійснити лише незначний ремонт об'єкта інфраструктури, тому запропоновано розглянути питання щодо збільшення обмеження.

Список використаної літератури:

1. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2016. 471 с.
2. Dr. Joan Clos International guidelines on urban and territorial planning. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/ig-utp_english.pdf.
3. Житловий фонд України: Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm.
4. National report of the Republic of Kazakhstan on housing and sustainable city development

- habitat III. Astana. 2016. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NATIONAL-REPORT-OF-THE-REPUBLIC-OF-KAZAKHSTAN-Habitat-III.pdf>.
5. Звіти щодо виконання Бюджету 2018 / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>.
 6. Головка Л.В. Благоустрій сільських поселень України: сучасні проблеми та напрями їх вирішення: Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2. С. 154–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2018_2_14.
 7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
 8. Про співробітництво територіальних громад : Закон від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 9. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад : Міністр розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/reestr-27.12.2019.pdf>.
 10. Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Інститут громадського суспільства. м. Київ. 2016 р. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Analit_Zvit_Spivrobotn.pdf.
 11. Татарчук Т. Співробітництво територіальних громад: нові можливості для розвитку: Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/1362/>.
 12. Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад: ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobotnitstvi-teritorialnih-gromad/>.
 13. Про Францію та подібність комун. Інститут громадянського суспільства. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun/>.
 14. Тенденції та світовий досвід розвитку міських поселень. Інститут громадянського суспільства. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/tendentsiyi-ta-svitoviy-dosvid-rozvytku-miskyh-poselen/>.
 15. Сірик З.О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2017/20.pdf.
 16. Васьківська К.В., Пелехатий А.О., Галімух Ю.О., Лозінська Л.Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації: Електронний журнал «Ефективна економіка» 2019. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2019/3.pdf.
 17. Toolkit manual inter-municipal cooperation: Local Government and Public Service Reform Initiative. URL: <https://rm.coe.int/1680746ec3>.
 18. Про публічні закупівлі : Закон від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/print>.
 19. Про благоустрій населених пунктів : Закон від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
 20. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : Автореф. дис. ... док. наук держ. упр.: 25.00.02 – Механізми державного управління: Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2016. 36 с.
 21. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
 22. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є.В. Пряхін; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2007. 19 с.
 23. Соколовська О.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Соколовська; Нац. акад. внутр. справ. К., 2011. 18 с.
 24. Щербина Є.М. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів / Є.М. Щербина // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 305–312. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_44.
 25. Мельникова О.С. Проблеми благоустрою та водопостачання: стримуючі фактори у розвитку житлово-комунального господарства / О.С. Мельникова // Економіка промисловості. 2011. № 4. С. 334–343. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2011_4_50.
 26. Бородюк В.М., Фролова Г.С. Соціально-економічний аспект благоустрою населених пунктів: Економіка промисловості. 2010. № 4. С. 216–221. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2010_4_37.

Solonnikova I. M. The current situation and existing problems in the area of public development in Ukraine

The statistical data characterizing the current state of the sphere of public works in Ukraine are investigated. It has been established that a large number of the total area of the housing stock remains unfunded with water, sewage and hot water. The state of improvement in the Republic of Kazakhstan is investigated, where by 2020 significant growth of the housing stock is planned. It is established that in the Republic of Kazakhstan much attention is paid to the construction of social housing, in addition, a key factor for timely commissioning of housing for construction – is the provision of networks of heat, water, gas and electricity, telephones and sanitary facilities – for this purpose by the Government of the Republic of Kazakhstan significant amounts of targeted transfers are constantly allocated.

It is established that in Ukraine a very small part of intergovernmental transfers is directed to the goals of improvement of territories, or allocation of much smaller amounts of transfers than planned. An additional opportunity to fund territorial improvement activities in Ukraine could be the policy of reforming local self-government and territorial government, which allowed territorial communities to dispose of their property and cooperate.

There are a number of positive points from the cooperation of territorial communities for the development of the sphere of settlements improvement. It is established that today 525 agreements on cooperation have been signed. The results of a sociological survey revealed that the subject of the cooperation agreement is usually: the purchase of a common garbage truck; creation of a joint governing body; organization of solid waste collection and removal; joint maintenance of the utility; joint financing of road repairs.

Foreign experience studies show that community-based cooperation practices are widely used in many countries around the world, including in France the local government system is extremely fragmented territorially, so coordination and consolidation issues are addressed through various forms of voluntary inter-municipal cooperation, including trade unions. It has been found that in Eastern Europe, local public utilities are often provided by private-law entities, but in Ukraine such cooperation is a very complicated tendering process.

Key words: *improvement, settlement, territorial community, objects of improvement, cooperation of territorial communities.*

Г. Т. Терешкевич

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри філософії та економіки
Львівського національного медичного університету
імені Данила Галицького,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА СМЕРТЕЛЬНО ХВОРОЇ ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ ТА ГІДНУ СМЕРТЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ БІОЕТИКИ

*“Я не дам ліки, які несуть смерть,
навіть якщо мене будуть дуже просити”*
(Гіппократ)

*“Найбільша хвороба нинішнього часу не рак чи навіть проказа,
а байдужість та нестача зацікавленості іншою людиною”*
(Мати Тереза з Калькути)

Іноді від непростого і відповідального вибору лікаря залежить доля людини або її близьких. Сучасний етап реформування охорони здоров'я України передбачає поглиблення біоетичних знань лікарів для формування їх морально-етичного менталітету щодо права смертельно хворої людини на життя та гідну смерть. З огляду на це органам публічного управління слід пропагувати й формувати у працівників галузі систему світоглядних цінностей, у центрі якої буде людина, яку розуміємо як цілісне поєднання духа, душі і тіла, збереження її життя та здоров'я.

Представники наукової спільноти приділяють увагу аналізу державної політики реформування системи охорони здоров'я України у забезпеченні людини, яка знаходиться у завершальній стадії хвороби, права на життя та гідну смерть. Однак ще не існує всебічного наукового дослідження, яке б розкрило це питання через призму біоетики.

Цілями публікації є науково-теоретичне обґрунтування права смертельно хворої людини на життя та гідну смерть, небезпеки евтаназії та засад біоетики, які застерігають проти неї, особливостей паліативного лікування як протидії евтаназії, переваг госпісів у контексті державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Незалежно від ставлення суспільства до евтаназії, ніщо не може приховати той факт, що евтаназія для пацієнта є суїцидом, а для лікаря – гоміцидом, у якій за жодних умов не можуть брати участь працівники охорони здоров'я, котрі повинні стояти на сторожі людського життя. В Україні, де право на життя гарантоване кожному громадянину відповідними статтями Конституції (ст. 3, 27, 64), немає спеціального нормативно-правового акту щодо евтаназії, але це питання врегульоване «Основами законодавства України про охорону здоров'я», де евтаназія категорично заборонена, а за умови здійснення кваліфікувалася б як навмисне вбивство.

Усвідомлюючи руйнівні наслідки законодавчих пропозицій щодо легалізації евтаназії, як протидію цьому публічним управлінням необхідно пропонувати паліативну медицину, що є виявом любові та милосердя до важко хворої людини, а також розробити механізм, який забезпечить контроль за дотриманням чинних законів, що стосуються права на життя.

Ключові слова: право на життя, право на гідну смерть, смертельно хвора людина, законодавче регулювання системи охорони здоров'я, евтаназія, страждання, паліативна допомога, госпіс, органи публічного управління.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформування охорони здоров'я України передбачає поглиблення біоетичних знань лікарів для формування їх морально-етичного та деонтологічного менталітету щодо гідності та недоторканості людського життя з позиції загальнолюдських гуманістичних цінностей. Іноді від непростого і дуже відповідального вибору лікаря залежить доля людини або її близьких. З огляду на це органам публічного управління слід пропагувати й формувати у працівників галузі таку систему світоглядних цінностей, у центрі якої буде людина, збереження життя та здоров'я.

З'явилися нові лікарські засоби та методи лікування різноманітних захворювань, що продовжують життя людини, проте цінність людського життя втрачається, маскуючись за фразою «якість людського існування», що є однією з форм прояву егоїзму чи страху перед болем, терпінням.

Серед новітніх фармакологічних напрямів просуваються так звані технології легкої смерті, зокрема метод «вирішення» складних анамнезів та припинення страждань невиліковно хворих пацієнтів. Цинізм цього явища, завуальований «турботою» про хворого, насправді ж є нічим іншим, як вбивством, якими б мотиваціями це не прикривалося. Життя є Божим дарунком, відтак лише Творцеві належить право давати і забирати його.

Наскільки моральним і правомірним є вибір лікаря щодо проблеми тривалості життя смертельно хворої людини і яке ставлення до цього в різних країнах світу? Якими критеріями повинні керуватися медичні працівники, вирішуючи питання збереження людського життя? Як ставитися до евтаназії? Чи допустимо людині встановлювати межі людського буття?

Пропоноване дослідження ставить органам державної влади, місцевого самоврядування та громадським організаціям завдання остаточно визначитися із моральною оцінкою цього явища у контексті державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз державної політики реформування системи охорони здоров'я України у забезпеченні права смертельно хворої людини на життя та гідну смерть є дуже важливим і вимагає глибокого та усестороннього дослідження цієї проблеми. Серед вітчизняних дослідників, які активно займаються вирішенням проблеми, можна виділити М. Білинську, В. Гошовську, Ю. Губського,

М. Князевича, Л. Пашко, М. Секелу, В. Царенка та інших, а серед іноземних – І. Кеннеді, Т. Коллінза, Й. Монтгомері, Л. Салвіна, І. Сілуянову, Е. Сгречча, Р. Фенігсена та інших. Однак все ще немає всебічного наукового дослідження, яке б розкрило це питання з позиції біоетики.

Мета статті. Головною метою публікації є науково-теоретичне обґрунтування права смертельно хворої людини на життя та гідну смерть, небезпеки евтаназії та засад біоетики, які застерігають проти евтаназії, особливостей паліативного лікування як протидії евтаназії, переваг госпісів у контексті державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Досягнення сучасної медицини в області реаніматології, включаючи можливість апаратного підтримання людини при житті у вегетативному стані, докорінно змінили розуміння понять життя та смерті. Прецедентом став випадок у 1975 році, коли двадцятидворічна Карен Анн Квінлан впала в тривалу кому, прийнявши снодійні засоби та алкоголь. Бажання батьків дівчини припинити апаратну підтримку життя у суспільстві та пресі розгорнуло гарячу дискусію про «право на смерть». Після судового рішення Квінлан відключили від апаратів, але, здивувавши всіх, дівчина прожила ще дев'ять років в стійко вегетативному стані [1, с. 3–7]. Припинення апаратного підтримання життя Карен Анн Квінлан було проведено з думкою, що продовження цього заходу пролонгує життя дівчини лише на нетривалий час в нелюдських умовах та без шансу не те що на одужання, а навіть на повернення до свідомості. Збереження дихання та серцебиття після відключення апарату довело збереження цілісності частини центральної нервової системи, а в даному випадку подальші звичайні дії, спрямовані на припинення життя, були б етично неприпустимими. Ніколи не слід намагатися припинити життя передчасно, але водночас не можна вдаватися до екстраординарних заходів задля збереження життя.

Особливістю людського існування, яке відрізняється від існування всього живого, є дві фундаментальні категорії – сенс життя і ставлення до смерті. Лише людина здатна ставити собі запитання про своє місце і призначення у світі та залежно від відповіді на це запитання обирати власний життєвий шлях і вирішувати, яким чином цей шлях пройти.

Таємниця смерті, що віддавна хвилювала людство, у XXI ст. постала з новою гостротою. Мотиви сучасних звернень до традиційної кон-

цепції смерті як переходу до потойбічного життя достатньо зрозумілі – це і глибока вкоріненість релігійних традицій, і новий інтерес до неї на рубежі тисячоліть, спричинений усвідомленням негативних наслідків розвитку промислово-технічної цивілізації. Нові феномени, пов'язані з темою потойбічного життя, викликали в сучасному суспільстві специфічне ставлення до теми смерті. У цьому контексті набирають сили неканонічні форми релігійно-містичного досвіду, результати сучасних наукових досліджень, зокрема в галузі реаніматології (доктор Р. Муоді).

Більшість людей переконана, що зустріч із нею не створює для людини специфічних проблем, а потребує лише медико-юридичного оформлення. Виняткову турботу про людину в передсмертному стані бере на себе медицина, що примножує можливості збереження й продовження людського життя.

Упродовж усього існування людства ставлення до смерті ніколи не було однозначним. Смерть або сприймали як належне, або її боялися. Ставлення стародавнього світу до смерті було особливим, боялися навіть тих речей, котрі були опосередковано пов'язані зі смертю.

З позиції Біблії людське життя є трансцендентним шляхом, який веде за межі теперішнього земного буття. Обов'язок людини – зважати не лише на підтримку земного життя, а й на остаточну мету – єднання з Богом протягом вічності.

На думку сучасних учених, ставлення до смерті служить своєрідним еталоном, індикатором та характеристикою цивілізації. Сучасне суспільство витісняє смерть із колективної свідомості і поводить себе так, ніби взагалі ніхто не вмирає, і смерть індивіда не залишає жодного сліду у структурі спільноти. У найбільш індустріалізованих країнах Заходу смерть людини сприймається лише як справа лікарів, страхових компаній та бізнесменів, що займаються похоронним обслуговуванням.

Термін «евтаназія» походить із грецької мови і у перекладі українською означає «легка смерть». Його перекладають ще як «добра смерть» (згідно з етимологією грецького слова) [2, с. 45–53].

Спочатку термін «евтаназія» у медицині означав сповнену любові допомогу людині, яка помирає, бажання зменшити її терпіння та страх. Яскраве підтвердження цієї думки знаходимо у англійського філософа Ф. Бекона (1561–1626), який запровадив цей термін [3, с. 87–456]:

а) лікарі вважають невиліковними велику кількість недуг;

б) виходячи з цього, вони несправедливо прирікають на смерть багатьох хворих, велика частина яких, на щастя, одужує незалежно від дій лікаря;

в) саме ствердження, що ці хвороби є невиліковними, ніби санкціонує байдужість і недбале ставлення, рятуючи невігластво від сорому;

г) необхідним є спеціальний напрям медицини для надання ефективної допомоги невиліковним, вмираючим хворим (якщо б вони (лікарі) хотіли бути вірними своєму покликанию та почуттям гуманності, вони мали б збільшити свої професійні знання та докласти всіх зусиль, щоб полегшити відхід від життя тому, у кого ще не зупинилося дихання...). Ця дисципліна повинна набути розвитку. Я абсолютно не сумніваюся в доцільності створення книги про лікування хвороб, які вважаються невиліковними, щоб вона збудила та закликала видатних та благородних лікарів віддати свої сили цій праці, наскільки це допускає природа;

д) професійним обов'язком лікарів у ставленні до таких хворих є евтаназія як полегшення смертельних мук. Проте я хотів би піти тут трохи далі: я цілком впевнений, що обов'язок лікаря полягає не тільки в тому, щоб відновлювати здоров'я, але також і в тому, щоб полегшувати страждання та муки, що їх завдають хвороби, і не тільки тоді, коли таке полегшення (гамування) болю як небезпечного симптому хвороби може привести до видужання, але навіть і в тому випадку, коли вже немає жодної надії на порятунок, і лише саму смерть можна зробити легшою та спокійнішою, тому ця евтаназія сама собою є вже немалим щастям» [4, с. 87–456]; [5, с. 45–53].

Важко не погодитись з думкою вченого, адже така евтаназія справді відповідає етимології цього слова. Згодом термін «евтаназія» набув кардинально іншого значення, відмінного від того, який вклав у нього Ф. Бекон – «пиклування про невиліковно хворих, або ж людей, які є на порозі смерті» [6, с. 45–53].

У наш час «евтаназія» означає поняття цілком негативне та абсолютно протилежне беконівському розумінню цього терміну.

В енциклопедії «*Evangelium Vitae*» («Євангеліє життя») папи Івана Павла II йдеться про те, що евтаназія – це дія чи бездіяльність, що за своєю природою і наміром означає вбивство особи,

щоб запобігти стражданню [7, п. 65]. Отже, на плечі лікаря лягає відповідальність вибору тривалості життя пацієнта.

У Декларації про еутаназію, прийнятій 39-ою Всесвітньою медичною асамблеєю в 1987 р. у м. Мадриді, зазначено, що еутаназія, тобто «акт навмисного переривання життя пацієнта, навіть зроблений на прохання самого потерпілого чи його близьких родичів, є морально неприпустимим. Лікар має брати до уваги, щоб природні процеси вмирання йшли своїм ходом у заключній стадії хвороби» [8].

Сьогодні ми живемо у світі евфемізмів, які мають на меті приховати невідгідні, неприємні факти та істину. Тому, незалежно від ставлення суспільства до еутаназії, ніщо не може приховати той факт, що еутаназія для пацієнта є суїцидом (самогубством), а для лікаря – гоміцидом (людькоубивством) та участю у самогубстві. Людина не має права корегувати Божий закон «Не вбий».

У законодавствах більшості західних країн використовується формулювання «право на смерть». Однак воно не точне (кожна людина має це право, бо є смертною). Згідно з ним той, хто має право на смерть, може мати також право наполягати на виконанні іншими особами свого бажання померти, що фактично легалізує еутаназію, в якій немає жодної гідності. Таким чином, доцільніше вживати термін «право людини на гідну смерть».

Упродовж століть лікарі керувалися двома аксіомами медицини: якщо можливо – «ЗЦІЛИ», якщо неможливо – «НЕ ЗАШКОДЬ».

Батько медицини Гіппократ (600 років до н. е.) у своїй Клятві прямо вказав: «...я не дам нікому, хто буде просити в мене, смертельного засобу і не вкажу шляхи до здійснення такого задуму».

Одна з християнських заповідей проголошує: «Не убий».

Політики й закони, опозиційно налаштовані стосовно життя, ведуть суспільство до виродження не лише морального, а й демографічного та економічного. Тенденція оцінювати якість життя поняттями «ефективність» та «психофізична придатність» не здатна надати значення стражданню. Саме тому людина, дотримуючись такої концепції, схильна ухилятися від терпіння «за будь-яку ціну та будь-якими способами» [9, п. 147].

Цікавою є притча про Йова, який втратив усе – багатство, дітей, здоров'я, але славив Бога, незважаючи ні на що, не зневіривався, не нарікав

[10, Йов. 1-42]. Чому сучасній людині так важко приймати терпіння, бути смиренно мудрим? Можливо, випробування, яке вона переживає, спрямоване на поправу її внутрішнього, духовного світу, а також розвине почуття співчуття і милосердя у людей, що її оточують? Можливо, проблема полягає не в еутаназії як такій і навіть не в жаху болю, що мучить помираючих, але в тому, що ми залишаємо наших хворих, вважаючи, що не можемо нічим допомогти. Завдання лікаря також полягає в тому, щоб бути поруч з хворим, спілкуватися з ним від серця до серця, побачити в ньому не хворобу, а людину.

Існують різні поділи еутаназії, оцінка яких з огляду на моральний чинник є негативною.

1. Еутаназія може бути негативною (непрямою) або прямою залежно від наміру лікаря.

1) *Негативна (непряма)* еутаназія полягає у намаганні лікаря полегшити страждання особи, що перебуває на останній стадії тяжкої хвороби, а) призначенням їй ліків, які непрямою чином можуть пришвидшити фізіологічний процес умирання, але без яких особа не може обійтися, або б) припиненням використання засобу, необхідного для життя, що є надзвичайним.

Засоби для життя поділяються на: необхідні, без яких не можна жити, і допоміжні, без яких можна обійтись. Необхідні засоби поділяються на: звичайні (пропорційні) – загальнодоступні, економічно можливі для застосування; надзвичайні (непропорційні) – недоступні для загалу. Як відрізнити звичайні засоби від надзвичайних? Звичайний засіб – це таке втручання, яке забезпечує: благополуччя пацієнта, відсутність надмірного болю, витрат та незручностей, на відміну від надзвичайних засобів, які не забезпечують цих умов.

Не можна вважати еутаназією: припинення лікування, яке не приносить хворому пропорційної користі (негативно впливає на хворого, продовжуючи йому життя лише на короткий час у нелюдських умовах, не полегшує стану, не даючи шансу на одужання, лише продовжує агонію, приносячи нестерпні страждання сім'ї та великі фінансові витрати), а також при незворотній дезінтеграції цілісності індивідуального організму, яка збігається з повним безповоротним припиненням активності мозку (півкуль головного мозку, мозочка і стовбура мозку). Сюди входить проблема дистаназії (перешкода в гідній смерті) [11, с. 1–6].

2) *Пряма* еутаназія – діяльність лікаря з метою закінчити життя пацієнта або пришвидшити його смерть.

2. Евтаназія за способом виконання може бути активною чи пасивною.

1) *Активна* евтаназія – безпосередня практична діяльність з метою спричинення смерті хворого;

2) *Пасивна* евтаназія – спричинення смерті через припинення підтримування життєвих функцій у хворого.

3. Евтаназія за наміром пацієнта [12, с. 152]:

1) *Добровільна*: здійснюється лікарем стосовно тяжкохворого пацієнта, який перебуває у повній свідомості, згідно з його письмовим проханням;

2) *Недобровільна*: через тяжкий стан пацієнта, який не може висловити прохання про евтаназію, здійснюється:

а) на прохання законного представника пацієнта;

б) за медичним висновком (підґрунтям якого є буцімто вищі інтереси хворого);

3) *Примусова*: здійснюється стосовно людей (здорових та хворих) за рішенням влади або посадових осіб усупереч вимогам та інтересам хворого.

4. Евтаназія за формою здійснення:

1) *«Вбивство з милосердя»* – переважно здійснюється у випадках, коли лікар, спостерігаючи тяжкі страждання безнадійно хворого і не маючи змоги допомогти, вводить йому більшу дозу знеболювального препарату, унаслідок чого настає смерть; таке убивство важко контролювати;

2) *Самогубство, асистоване лікарем* – здійснюється, якщо лікар допомагає своїми діями померти невиліковному хворому на його прохання [13, с. 152];

3) *Особиста активна евтаназія* – здійснюється без допомоги лікаря. Хворий сам вмикає смертоносний прилад чи приймає препарат, чим спричиняє швидку безболісну смерть;

4) *Особиста пасивна евтаназія* – хворий відмовляється від засобів, необхідних для життя (їжа, вода, ефективне лікування, яке могло б продовжити життя) [14, с. 32–41].

Як було зазначено вище, різновидом добровільної евтаназії є допомога лікаря під час вчинення самогубства. Дехто перекладає з англійської надто буквально: «асистоване самогубство» (assisted suicide). Під цим розуміємо самогубство хворого, здійснене за безпосередньої практичної допомоги лікаря або через його кваліфіковані поради, надання смертоносного обладнання, медичного препарату,

рецепта тощо. Російські лікарі вживають термін «лікарська допомога при виконанні самогубства» (ЛДВС). У будь-якому разі ЛДВС є активною евтаназією, тому що це спричинення смерті (лікарем чи хворим), а не відмова від методів підтримання життєвих функцій [15, с. 152–153].

На цей час виділяють *евтаназію новонароджених*, а також *соціальну евтаназію*, яка становить небезпеку для невиліковно хворих та осіб з важкими (вродженими) вадами розвитку, за якої рішення позбавити когось життя належить суспільству, що керується (і ця тенденція, на жаль, прогресує) економічним критерієм «виграш-вигора», що є морально неприпустимим.

Доцільно зауважити, що персоналістична біоетика стверджує недоторканість людського життя (з моменту запліднення до Богом призначеного відходу), яке є фундаментом усіх людських цінностей, джерелом і незамінним елементом людської активності і суспільного співжиття. Люди не так бояться смерті, як процесу вмирання, оскільки з цим пов'язане щось досі невідоме. Прийняття терпіння (болю) має особливе значення у житті християнина як спосіб єднання з терпінням Христа, має зміст покути, освячення, спасіння. Померти «добре» означає бути в мирі з Богом, з самим собою та ближніми. Людина потребує бути прийнятою Господом. У своїй останній молитві Ісус Христос віддає Свого Духа в руки Бога-Отця. Кожна людина має сприйняти ці слова як свої, за винятком коматозного стану, коли це завдання покладається на родину чи друзів. Для християнина смерть – це крок у Життя, де смерті вже немає. Про особливості Життя після смерті нагадує відома розповідь про багача і Лазаря [16, Лук. 16, 19–31] збереження ідентичності особистості після смерті (багач залишився багатцем, а Лазар Лазарем); здатність пізнавати людей (багач пізнав людей); пам'ять про життя на Землі; усвідомлення теперішнього після смерті; повне відділення праведних від неправедних (кожен мав своє місце) [17, с. 89–94].

У Першому посланні до Коринтян апостол Павло наводить п'ять специфічних змін, які відбуваються під час переходу похованого тіла у тіло Воскресіння: із тлінного тіла переходить у нетлінне (вічне); із смертного – у безсмертне; від прииженного тіла – до славного; від немічного – до сильного; із душевного (чи природного) – в духовне [18, I Кор. 15, 42–44]; [19, с. 111–113]. До тіл людей, що відійшли до Вічності, необхідно ставитися з пошаною і любов'ю, поховання

є вчинком милосердя щодо тіла [20, Тов. 1, 16-18], яке воскресне при Другому Приході Сина Божого на світ в Своїй Славі судити живих і мертвих [21, кан. 1176, § 3].

Першим поштовхом до розвитку сучасної ідеології на захист евтаназії була публікація у журналі «Гуманіст» (червень 1974 р.) відомого «Маніфесту евтаназії», який підписали більш ніж 40 відомих людей, серед яких були лауреати Нобелівської премії: Ж. Моно [22, с. 350]. Це стало знаком зміни традиційного беконівського розуміння терміна «евтаназія», хоча не можна забувати про факти недалекого минулого (гітлерівська програма евтаназії та філософське підґрунтя Ф. Ніцше) [23, с. 45–46; 72–73].

Право безнадійно хворих на евтаназію юридично закріплене в Голландії з 2001 р., у Бельгії – з 2002 р., в Люксембурзі – з 2009 р.

Евтаназія декриміналізована у Таїланді, Естонії, Мексиці, США (штат Каліфорнія). Самогубство, асистоване іншою людиною, легалізоване у Швейцарії, Німеччині, Японії, Албанії, Колумбії, США (Вашингтоні, Орегоні, Вермонті, Техасі, Монтані).

Відомий танатолог¹ Ф. Фут зазначає, що бажання померти містить у собі різноманітні стани свідомості – від тих, що є причиною самогубств, патологічної депресії, до тих, коли раптом думка про фатальний кінець сприймається з полегшенням. Це спонукає до розуміння, що проблема полягає не так у ставленні до смерті, як у сприйнятті її свідомістю як певного життєвого підсумку – незалежно, чи це думка хворого, чи родичів, що спостерігають процес помирання. Завершення фізичного життя Богом призначеним відходом, тобто моментом природної смерті, яке веде за межі теперішнього земного буття до Вічності, є його невіддільною часткою.

За бажанням померти можуть стояти численні мотиви людської поведінки: бажання помститися іншим своєю смертю, небажання індивіда бути утриманцем чи інвалідом, страх людини перед фізичними стражданнями, що передують смерті [24, с. 115].

Великий внесок у вивчення проблеми евтаназії зробив професор-онколог А.І. Гнатишак (1917–1997). На думку професора, «людині ніколи не слід доручати права розпоряджатися власним життям та рівнозначно – чужим; прагматизм нашої епохи, штовхнувши посередню людину до

запобігливого засобу позбутися мук та відчуття приреченості, зробив ще більше зло у тому, що сьогоднішня людина не усвідомлює стан власної душі; позаяк душа давно належить тим речам та обставинам, котрі були сенсоутворювачами її життя. Людина, викинута поза цей сенс, прагне смерті, не стільки від мук, як від його втрати. Тому проблема криється не в потребі особи отримати право на легку смерть, а в необхідності забезпечити її змістом, коли вона страждає від психофізичних факторів» [25, с. 144].

Цінність людського життя перекреслюється, маскується за фразою «якість людського існування», що є однією з форм прояву егоїзму чи страху перед болем, терпінням. Більшість пацієнтів зі смертельними захворюваннями (насамперед зі злоякісними новоутвореннями), котрі бажують піти з життя, перебувають в стані депресії, нав'язливої ідеї самогубства. Згідно із соціологічними дослідженнями пацієнти, які звикли терпіти біль, меншою мірою прагнуть евтаназії, ніж пацієнти, які страждають від депресії. Морально-етичні аспекти протидії евтаназії не повинні залишати байдужим жодного, а тим більше медичного працівника.

Сьогодні прихильники евтаназії вважають, що вона має бути дозволена законом. Як «моральне» виправдання своєї ментальності вони висувають теорію про «якість життя», яку подають як визначальну у вирішенні питання, хто має право жити, а кому потрібно померти. Вони пишуть: «Безсумнівною цінністю є реальне благополуччя людини. Не кожен має силу лежати паралізованим, щодня потребувати сторонньої допомоги, відчувати постійний біль. Не у всіх однакові уявлення про якість життя» [26, с. 276].

Важливо передусім те, що поняття «якість життя» є хибним. Той, хто застосовує це поняття, вважає, що життя, яке не має відповідної фізичної чи психологічної «якості», не має також найвищої фундаментальної цінності серед усіх творінь. В іншому випадку поняття «якість життя» використовують для виправдання думки про те, що деяким особам не варто жити. Поняття «якість життя» не тільки логічно необґрунтоване, але і морально неприпустиме. Ті, хто керуються цим поняттям, вважають «якість життя» за об'єктивність, яку можна пізнати та виміряти. Це мало б означати, що одна людина може оцінювати корисність життя іншої людини, а отже, і стверджувати, що ця корисність є недостатньою, і нарешті мати право, а можливо навіть обов'язок, покласти кінець такому життю.

¹ Танатологія – учення про смерть, її причини, механізми і ознаки, а також про проблеми полегшення передсмертних страждань хворого.

З цього приводу доктор медицини Р. Фенігсен зазначає: «Що з того, що незрячі, глухонімі, скалічені ампутацією кінцівок працюють, мають досягнення, є щасливими батьками родин; що хлопці та дівчата з вадою Дауна такі щасливі і повні радості... У наш час – це вирок, котрий загрожує життю, особливо у разі хвороби» [27, с. 22–23].

Доволі часто саме «право» може створювати загрозу для життя людини, як у разі із «правом людини на смерть», яке прихильники евтаназії часто трактують як «обов'язок померти». Надзвичайної гостроти набуло обговорення проблеми евтаназії з огляду на відомі і навіть скандально відомі медико-юридичні процеси. Однак цей сфальсифікований закон «про право на смерть» не оминула критика багатьох юристів. Ось їхня думка: «Неточність формулювання може відкривати дорогу для зловживань як прикриття реальних проблем помираючого пацієнта: неналежного догляду, недобросовісного лікування, байдужості оточуючих та багатьох інших...» [28, с. 53].

Побутує також думка, що виправдання евтаназії було ініційоване страховими компаніями, які ризикнули покрити власні збитки коштом частини хворих, яких їм доводилося утримувати.

Прихильники евтаназії пробують надати цій проблемі соціального статусу, чого не можна допустити [29, с. 5–104]. Справді, за проблемою евтаназії приховуються економічні труднощі, як-от: утримання безнадійно хворих, що перебувають тривалий час у несвідомому стані, оскільки на це потрібні великі кошти. Йдеться насамперед про формування нового стереотипу мислення сучасної людини, який хоча й ставить у центрі уваги особу, проте переступає через фундаментальні моральні засади. Евтаназія з різних позицій широко обговорюється у світовій медичній літературі.

На думку Е. Згречча, евтаназію слід розглядати на існуючих трьох різних «рівнях» складності. «Спочатку увага привертається до евтаназії, яку здійснюють під впливом «співчуття». Згодом говориться про акт, що здійснюється без прохання чи згоди хворого (так звана небажана чи примусова евтаназія). Наприкінці додається «повна міра неправди», коли деякі лікарі чи законодавці присвоюють собі владу вирішувати, хто повинен жити, а хто має вмерти. Закони, які дозволяють евтаназію, повинні бути рішуче засуджені вже тепер. З іншого боку, якщо законодавець чи асоціації лікарів вирішують,

що евтаназія чи допомога під час самогубства допустимі тільки тоді, коли йдеться про людей, які перебувають у певних обставинах, то чи не залишають вони за собою право вирішувати, що це за обставини?» [30, с. 356–357].

Незважаючи на суперечність думок, у багатьох країнах евтаназія поступово легалізується суспільною думкою, а в деяких країнах – також законом.

Природні права та свободи є першоосновою правового статусу людини й громадянина. Більшість із них мають абсолютний характер, тобто не підлягають обмеженню. Ця група прав і свобод громадян має забезпечувати недопустимість посягання державних органів, громадських організацій, службових осіб на життя, здоров'я, свободу, честь і гідність людини та недопустимість свавільного позбавлення її життя [31, с. 286].

Право на життя належить до природних прав людської особи. Воно проголошується всіма міжнародними-правовими актами про права людини і майже всіма конституціями країн світу як невіддільне право, що охороняється законом. Зокрема, стаття 3 Конституції України передбачає, що людина, її життя та здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а також, що права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини (а отже, і права на життя) є головним обов'язком органів державного управління.

У розділі II Конституції України стаття 27 проголошує, що кожна людина має право на життя і ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Законодавче підтвердження того, що право на життя є абсолютним, знаходимо у статті 64 Конституції України. Друга частина цієї статті подає перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені навіть за умов військового або надзвичайного стану. Стаття 27 про право на життя належить до цього переліку. Вона наполягає на суворому дотриманні цього права державними органами та установами, що закріплюється у нормативно-правових актах нижчих рівнів [32, ст. 3; 27; 64; 27].

В Україні немає спеціального нормативно-правового акту про евтаназію, однак це питання врегульоване Кримінальним та Цивільним кодексами України, Основами законодавства України про охорону здоров'я.

Почнемо із загальної правової норми, тобто Кримінального кодексу (КК) України. На перший погляд, вчинок, який ми називаємо евтаназією, підпадає під дію статті 139, котра передбачає кримінальну відповідальність за ненадання допомоги хворому медичним працівником [33, ст. 139]. Однак коментар до КК України дає таке роз'яснення: «Якщо винна особа усвідомлювала можливість настання смерті для хворого і бажала чи свідомо допускала таке настання, то її дії повинні кваліфікуватися як навмисний злочин залежно від наслідків, що цим спричинені» [34, с. 96]. Отже, дії винного будуть кваліфіковані згідно зі статтею 115 КК України «Умисне вбивство» (п. 1): вбивство, тобто умисне протиправне заподіяння смерті іншій людині, карається позбавленням волі терміном від 7 до 15 років [35, ст. 115]. Вбивство є найважчим злочином проти особистості людини. Суспільна небезпека вбивства полягає у тому, що у зв'язку із заподіянням смерті іншій людині грубо ігнорується її природне, а тому невіддільне право на одне із найцінніших благ – життя.

Кримінальний закон передбачає відповідальність за вбивство будь-якої людини, незалежно від її громадянства, віку, стану здоров'я тощо [36, с. 36].

Об'єктивний бік цього злочину характеризується наявністю трьох обов'язкових ознак: діяння, яке полягає в посяганні на життя іншої людини; наслідок у вигляді біологічної смерті потерпілого; причинний зв'язок між діянням та наслідком.

Посягання на життя може бути вчинене через дію чи бездіяльність. У першому випадку дія є активним елементом діяльності, що може виявлятися у поведінці людини чи відбуватися як безпосередній фізичний вплив на організм людини, психічний вплив, навіювання, створення смертельно небезпечної ситуації або використання деяких чинників зовнішнього середовища та речей. Убивство через бездіяльність трапляється тоді, коли винний не виконав дій, які б відвернули настання смерті потерпілого, хоча в даній конкретній ситуації він міг і повинен був такі дії застосувати; він не бажав настання смерті, але ставився байдуже до можливості її настання (ухилення від лікування хворого медичним працівником тощо) [37, с. 37]. Форма вини полягає в умислі, тобто особа розуміє, що здійснює посягання на життя іншої людини, передбачає, що наслідком її дій чи бездіяльності може бути смерть іншої особи,

і бажає (прямий умисел) чи свідомо допускає (непрямий умисел) настання таких наслідків.

Цікаво, що Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України, наводячи приклади різних убивств, включає до переліку також «Умисне вбивство, вчинене з мотивів співчуття до потерпілого або з метою полегшити його страждання» [38, с. 40]. Виходячи з цього, можемо констатувати факт заборони евтаназії українським законодавством.

Тепер проаналізуємо спеціальну норму, тобто Основи законодавства України про охорону здоров'я, зокрема статтю 52: «Надання медичної допомоги хворому у критичному для життя стані». Згідно з цією статтею медичні працівники зобов'язані надавати у повному обсязі допомогу хворому, що перебуває у критичному для життя стані. Активні заходи щодо підтримання життя хворого припиняються у разі, коли констатують смерть людини [39, ст. 52]. Порядок припинення таких заходів, поняття та критерії смерті визначаються Міністерством охорони здоров'я України, згідно із сучасними міжнародними вимогами [40]. Питання евтаназії кваліфікується у третій частині цієї статті категорично: «Медичним працівникам забороняється здійснення евтаназії, тобто навмисного прискорення смерті або умертвіння невиліковного хворого з метою припинення його страждань» [41].

Отже, у разі викриття факту заподіяння евтаназії медичний працівник буде притягнений до відповідальності за навмисне вбивство, і мотив – позбавлення хворого страждань – не вплине на кваліфікацію цього злочину.

Підсумовуючи вищесказане, можемо дійти висновку про те, що на правовому рівні в Україні евтаназія заборонена. Про це свідчить аналіз нормативно-правових документів щодо людського життя. Стосовно мотивів цієї поведінки хочеться вірити, що закони, які забороняють це негативне явище, сформульовані під впливом розуміння самодостатності та найбільшої цінності людського життя.

Щодо правової оцінки евтаназії, то в Україні формується хибна думка, що евтаназія не належить до актуальних проблем країни і сумнівно, чи взагалі буде колись належати. Звичайно, великим позитивом можна назвати те, що сьогодні закон забороняє евтаназію, однак потрібно пам'ятати також про те, що правова база на цей час в Україні є нечіткою та розмитою. Неналежний контроль за дотриманням чинних законів не може простежити можливі

правопорушення, якщо б такі і були. Обізнаність правників із цією проблемою ґрунтується хіба що на досвіді деяких країн Заходу.

Час від часу можемо натрапити на певну інформацію у мас-медіа, однак тільки у вигляді реакції на міжнародні події, пов'язані з евтаназією. Водночас дедалі частіше з'являються газетні публікації з питань евтаназії, здебільшого написані людьми, що мають поверхневе розуміння цієї проблеми. За основу своїх міркувань вони беруть західні практики врегулювання на законодавчому рівні проблеми евтаназії, що, як показав досвід, принесли негативні результати.

В українському суспільстві сьогодні з'являються прихильники легалізації евтаназії. Це має бути вагомим приводом замислитись, чому таке бачення нав'язується українському громадянину [42, с. 5–11]. Основною причиною нерозуміння важливості цієї проблеми є приділення неналежної уваги питанню цінності життя, яке на Заході у період економічного зростання почали ігнорувати.

Кожна людина в Україні має невіддільне право на життя (це право гарантує ст. 3 Конституції України) та на охорону здоров'я і медичну допомогу, що гарантуються ст. 49 Конституції України [43, ст. 3; 49]. Це конституційне право має задовольняти медицина, яка стоїть на службі охорони здоров'я громадян України. Евтаназія заборонена Основним законом.

Слід зауважити, що сьогодні питання евтаназії маловивчене в українському суспільстві. Здебільшого реакція на пропозицію обговорення цієї проблеми є вкрай негативною. Лікарі мотивують це тим, що в Україні поняття «евтаназії» неприйнятне через існування моральних засад, котрі частково ще збереглися і виявляються у повазі до тяжкохворих. Та це не вирішує проблеми, адже, щоб сьогодні говорити про ставлення української медицини (лікарів) та суспільства до евтаназії, передусім слід обговорити сучасний стан української медицини в цілому. Стосовно цього найважливішими є такі питання: виховання майбутніх лікарів (умови навчання, фінансування); фінансування медицини в цілому (обладнання, удосконалення, оплата праці); формування моральної постаті захисника та охоронця людського життя в Україні.

Більшість лікарів однозначно відкидають евтаназію, вважаючи дану практику морально неприпустимою. Особливо негативно ставлення до практики евтаназії спостерігається серед ліка-

рів анестезіологів і реаніматологів. Лікарі-реаніматологи всіляко намагаються врятувати життя людині. Вони заявляють, що борються за життя людини до моменту настання смерті головного мозку, коли зрозуміло, що порятувати пацієнта неможливо – лише тоді приймають остаточне рішення припинити спроби порятунку. «Зараз в нас один рівень розвитку медицини, а завтра він може бути досконалішим, що дасть змогу лікарям рятувати так званих невиліковних хворих; необхідно разом із лікарями боротися та не втрачати надію до кінця. Забирати в людини життя за якоюсь іншою логікою, крім логіки Бога, – не можна. Інакше примусова медична смерть, обґрунтована економічно, соціально чи фізіологічно, може стати у третьому тисячолітті звичайною справою. Для цього в людства є безліч «причин». «Потрібно бути дуже жорстоким, щоб позбавити життя хвору людину» [44, с. 23–28]. Питання сумніву є, скоріше, питанням дефіциту милосердя.

Прихильники евтаназії в Україні називають мислення, яке противиться евтаназії, стереотипним. Вони часто ставлять за приклад практику застосування евтаназії у таких розвинених країнах, як США та Нідерланди. Згідно з їхнім визначенням, евтаназія в цих країнах є «узаконоваванням взаємин між невиліковно хворими та медициною» [45, с. 23–25].

Евтаназія – це акт убивства, який не може бути виправданий нічим. Евтаназія не є медичною допомогою, а є злочином, затвердженим та регульованим законом у деяких країнах Заходу, у якому за жодних умов не можуть брати участь працівники охорони здоров'я, котрі завжди повинні стояти на сторожі життя. Примушування лікаря до такого злочину, моральні переконання якого не дозволяють убивати пацієнта, мотивуючи тим, що на його місці це зробив би хтось інший, є грубим порушенням свободи совісті. Це було б актом нетолерантності та релігійної дискримінації, що карає тих, які служать потребуючим.

У разі легалізації евтаназії держава перевищувала б свою законну роль і скасовувала б права совісті [46]. Цінність кожної людської особи впливає не з того, що вона може зробити, але з її невіддільної гідності. Якщо ж, навпаки, вважається, що гідність людини залежить від її функціональних можливостей, тоді суспільство ступає на небезпечний шлях, на якому люди вважаються тільки предметами, які можна просто викинути, якщо буде встановлено, що вони непотрібні.

Для відвернення небезпеки, якою є евтаназія, потрібна сукупність позитивних дій, однією з яких є впровадження засад персоналістичної біоетики у суспільну практику. В Україні дебати з біоетики поки що є прерогативою наукової еліти, а сам термін практично невідомий пересічним громадянам. Виникає безліч проблем внаслідок втручання науки в галузі, що потребують особливого підходу. Адже навіть народження і смерть перестають сприйматися як таїнства. Засади біоетики вимагають від лікаря особистої відповідальності за життя та здоров'я хворого, а також високого професіоналізму, розуміння та передбачення можливих наслідків лікування.

Україна сьогодні не сприймає евтаназію як проблему. Застосування евтаназії в Україні заборонене законодавством та карається у разі виявлення як кримінальний злочин. Проте поки що не було жодного випадку будь-якої судової справи, котра б розглядала або кваліфікувала подібний злочин. Найбільшою проблемою є нестача правдивої інформації у суспільстві про негативність евтаназії як вбивства у будь-якій її формі. Якщо західне секуляризоване суспільство обмірковує та приймає закони, якими хоче легалізувати новий, на перший погляд, мирний вид убивства – евтаназію, то в Україні все залежить від конкретної особи та її вибору в конкретній ситуації, а також від чіткого формулювання закону, який забороняє евтаназію як вбивство людини незалежно від мотивів. Щоб не повторити помилку деяких країн Заходу, потрібно категорично засудити евтаназію та зробити пріоритетною політику захисту людського життя, що стосується всього українського суспільства.

На противагу евтаназії, необхідно запровадити *паліативну допомогу*, яка має бути доступною до всіх потребуючих категорій громадян. Замість того, щоб шукати способи прискорення смерті, слід забезпечити доступність паліативного догляду для інкурабельних пацієнтів, зокрема для тих, що страждають від психічних захворювань або вже намагались вкоротити собі віку [47].

«*Паліативна терапія*» (від лат. “*pallium*” – вовняний плащ, який носили пастухи. Ним можна обергти людину від негативних сторонніх впливів. Таку ж дію має і паліативне лікування) означає пом'якшення страждань в останній стадії хвороби та забезпечення хворого необхідною людською підтримкою [48, п. 65].

Своїми коренями паліативне лікування сягає сивої давнини. Щоразу, коли хтось (не тільки

лікар) підтримував та втішав людину в останні хвилини її життя, то можна сказати, що цим самим він здійснював паліативне лікування [49, с. 64].

Термін «паліативна допомога» замість «термінальна допомога» спочатку запропонований франко-канадцями, був підтриманий в 1982 році Всесвітньою Організацією Охорони Здоров'я (ВООЗ) у зв'язку з необхідністю створення нового напрямку охорони здоров'я. За визначенням ВООЗ, паліативна допомога – це активний багатоплановий догляд за пацієнтами, хвороба яких не піддається лікуванню [50, с. 229].

Паліативне лікування тимчасово полегшує прояви хвороби, але не усуває її причину, не виліковує. Воно забезпечує опіку та охорону тяжкохворої особи перед негативними умовами довкілля, перед агресією хвороби. Метою паліативного лікування не є вкорочення чи продовження життя. Воно радше служить «природності» існування та його кінця. Природний процес смерті не пришвидшується і не віддаляється, тобто зберігає свій часовий вимір. Таке лікування не продовжує життя, а лише полегшує стан людини.

Варто зауважити, що паліативна опіка є виразом особливої уваги, коли хворий відчуває безпосередню потребу в цьому. Філософія суспільної опіки у паліативному лікуванні надзвичайно виразно виявляє справжню шану до людської особи. Таке співстраждання дає змогу «застосовувати всілякі засоби для тамування та заспокоєння болю, для полегшення страждань хворого» [51, п. 65].

Коли з терапевтичної точки зору вже нічого не можна вдіяти, щоб зупинити хворобу, проте залишаються засоби, які можуть бути застосовані не заради оздоровлення, але з відчуття пресійної етики і поваги стосовно пацієнта та в ім'я боротьби за якість життя, яке ще залишається в ньому.

Елізабет Кюблер-Росс у книзі «Про смерть і вмирання» (Elisabeth Kubler-Ross “On Death and Dying”) висвітлює цілісний підхід до потреб смертельно хворого та описує п'ять етапів прийняття хвороби, які переживають невиліковно хворі на психологічному рівні після діагностування їх захворювання. До них належать: заперечення та ізоляція; гнів; торгівля; депресія; смирення та прийняття хвороби [52, с. 17–56]. Необхідно в часі проходження цих етапів надати хворим відповідну духовну та психологічну підтримку.

Апостол Павло у своїх посланнях говорить: «Тепер я радію стражданнями за вас. Доповнюю на моїм тілі те, чого бракує Христовим скорботам для Його тіла, що ним є Церква» [53, Кол. 1, 24].

В Апостольському листі *Salvifici doloris* («Спасаюче страждання») папи Івана Павла II зазначається, що, звершуючи спасіння через страждання, Христос підніс людське страждання до рівня спасіння. Тому кожна людина через своє терпіння може стати учасником Христового страждання, яке приносить спасіння [54, с. 28].

Паліативне лікування сприяє захисту життя і розглядає смерть як природний закономірний процес; не продовжує чи скорочує тривалість життя, а полегшує біль та інші неприємні симптоми хвороби; об'єднує духовні, психологічні, фізичні та соціальні аспекти турботи так, щоб пацієнт зміг примиритися зі своєю смертю; намагається, наскільки це можливо, забезпечити хворому активний спосіб життя; покращує якість життя пацієнта і може також позитивно впливати на перебіг хвороби; турбуючись про пацієнта разом із його сім'єю та надаючи підтримку впродовж його хвороби і в період переживання ними важкої втрати; використовує міжпрофесійний підхід з метою задоволення різних потреб пацієнта та його родини.

Виступаючи перед учасниками загальних зборів Папської Академії «Pro Vita» («За життя»), папа Іван Павло II зазначив: «Церква свідомо, що з передчуттям смерті в людині виявляються інтенсивні людські відчуття: життя добігає кінця, зникає відчуття зв'язку поколінь і суспільства, які належать до самої суті особистості; у свідомості особи, що помирає, а також тих, які опікуються нею, надія на безсмертя змагається зі страхом перед невідомим, що турбує розум навіть невинних» [55, с. 230]. Треба не допускати приниження гідності людини, яка помирає, огорнути її дбайливою любов'ю та опікою у хвилини, коли вона готується до входу в вічність. Йдеться про загальнолюдські цінності, про які люди вже почали забувати. Несучи Євангеліє у життя та культуру народів, Христова Церква бачить небезпеку щораз більшої інтервенції евтаназії у людську спільноту. Ці зміни містять страх перед беззахисністю життя, а їх причиною є те, що сучасне суспільство по-іншому починає сприймати життя та створює власні філософські концепції. Наприклад, тенденція оцінювати якість життя поняттями

«ефективність» та «психофізична придатність», не здатна надати значення стражданням. Саме тому людина, притримуючись такої концепції, схильна ухилятися від терпіння, «за будь-яку ціну та будь-якими способами» [56, п. 147].

У контексті засад біоетики та геронтології особливою верствою суспільства є люди похилого віку. Ставлення до них, на жаль, характеризується певним упередженням, подібно як і до інших груп населення (жінок, дітей, інвалідів). Такі упередження названо «стигмами» – своєрідним знаком сорому та ганьби. Це не фізичні, а соціальні характеристики старості, хвороби, психічного чи онкологічного захворювання, смерті. Смерть стала непристойною й незручною, як і жалоба, яку нині старанно намагаються приховати. Руйнуються кладовища, їх виносять подалі за межі міста чи селища, про мертвих намагаються згадувати якнайменше. У сучасному заклопотаному конкуренцією та виживанням суспільстві забувають не лише про мертвих, а й про старих батьків чи дідусів і бабусь, які доживають віку в будинках-інтернатах для перестарілих. Це стає звичним явищем.

Стандартизація й медикалізація старіння та смерті, нівеляція колишніх символічних уявлень про ці феномени призводять до соціальної дискримінації старих і мертвих. Людина похилого віку, хвора чи здорова, зникає із життєвого простору своїх рідних набагато раніше, ніж помирає. Це суттєво збіднює сучасну молоду людину. Адже переживання конкретного факту смерті, хвороби чи пов'язаних з нею страждань близької людини породжує в нас любов, милосердя, співчуття, жаль, прагнення допомогти чи полегшити тілесні й духовні страждання. Це – невіддільна частина життя людини. «Без страждання й смерті людське життя не може бути повним», – переконаний австрійський психотерапевт В. Франкл [57, с. 121].

Злободенною є проблема допомоги невиліковно хворим і немічним людям. Мережа будинків-інтернатів, що існує нині в Україні, аж ніяк не вичерпує проблему суспільної опіки над певними категоріями людей.

Частково зарадити цьому можуть госпіси – медико-соціальні установи для безнадійно хворих, які символізують опіку суспільства і держави. У госпісах окремі контингенти важкохворих під наглядом медичних і соціальних працівників доживають до переходу у Вічність. Досвід організації госпісної допомоги невиліковно хворим пацієнтам цілком прийнятний для Укра-

їни. Госпісний рух зародився у Великобританії, але лише у США був юридично оформлений. У 1982 р. Конгрес США затвердив поправку до Закону про соціальне забезпечення, що встановила державну оплату за допомогу у госпісах особам віком понад 65 років. Госпіси діють як вільні спілки, а не як медичні заклади. Їх завдання – опіка над людиною як особистістю. Американські госпіси, на відміну від європейських, зосереджені на допомозі вмираючим удома. У 90-х роках ХХ ст. створена Національна організація госпісів США, яка має на меті розробку й затвердження певних стандартів цього виду медико-соціальної допомоги. Госпіси покликані надавати комплексну допомогу, що включає соціальний, медичний, психологічний та духовний аспект. В Україні перший госпіс був організований у м. Львові.

Е. Кассел підкреслював, що тіло не страждає, страждає вся людська істота. Страждання складається з багатьох компонентів: біль, нерухливість, прикутість до ліжка, відчуття власної безпорадності і обтяжливості для близьких, відчуття провини, страх наближення смерті, відчуття гіркоти через незавершені справи і невиконані обов'язки. Для підтримки людини в період страждань потрібна особлива філософія. Не випадково говорять, що госпіс – це не лікувальна установа, це – філософія [58, с. 231]. Групи взаємної підтримки, які засновані на принципах рівності, беруть свій початок від Міжнародного руху Анонімних алкоголіків, який виник у 1935 році в США. Ідея цих груп полягає у тому, що люди, які самі пережили такі страждання і перемогли їх, можуть бути корисними в допомозі тим, які проходять такі ж випробування. Групи взаємної підтримки допомагають позбутися відчуття ізоляції, самотності і нерозуміння оточуючих, дають можливість об'єктивніше оцінити ситуацію, розвивають потенційні можливості людини, самовираження, корисні навички та впевненість в собі. Хворі найбільше потребують душпастирської опіки. Робота священика в лікарні полягає у духовному піклуванні про недужих, яке ґрунтується на любові, сприянні єднання людини з Богом, зокрема, через підготовку та уділення німецьким особам Святих Таїн для їхнього духовного, душевного, тілесного зцілення та освячення. Сьогодні потребою є запровадження інституту капеланства в усіх лікарнях, яке слід розглядати на державно-церковному рівні [59, с. 232].

Важливою формою паліативної допомоги у забезпеченні психологічної підтримки

та духовного супроводу пацієнта є порадицтво. Мотивація порадицтва – орієнтуючись на духовні цінності, допомогти пацієнту поступово перейти від зосередження на стражданні до зосередження на надії. Є багато моделей порадицтва, кожна з яких має специфічний підхід. Основний метод, який належить застосовувати в процесі порадицтва, – це випереджувальне співчуття. Якщо емпатія (грец. *empathia* – співпереживання) є розумінням та осягненням емоційного стану іншої людини через ототожнення з нею, а співчуття – особливою формою емпатії, що передбачає хвилювання з приводу почуттів пацієнта, то випереджувальне співчуття запрошує порадицника розділити емоційний стан пацієнта до початку спілкування. Порадицник приходить зі щирістю і співчутливістю Бога, щоб бути джерелом Його цілющої любові. Поряд з медичними працівниками порадицтво практикують духовні особи та психологи.

На цей час існують консервативне паліативне лікування та паліативні операційні втручання. До консервативних паліативних заходів слід віднести адекватне знеболення, в тому числі використання наркотичних анальгетиків, а також снодійних, заспокійливих препаратів, полівітамінів, загальнозміцнювальних препаратів.

Для покращення метаболізму, клітинного обміну доцільно використовувати оксигенотерапію.

При багатьох онкозахворюваннях пацієнт не може самостійно сечитися чи здійснити акт дефекації. В таких випадках доцільно ввести у сечовий міхур постійний катетер для нормального відведення сечі або у пряму кишку широку газовідвідну трубку – для евакуації кишкових газів і рідких фракцій калових мас.

Практично всі хворі на злоякісні новоутворення страждають анемією. У таких випадках передусім слід призначати пацієнтам препарати для гемопоезу. Якщо хворі можуть переживати і ковтати їжу, доречно призначати їм вітамінізовану та калорійну білкову їжу.

Особам з новоутворами ротової порожнини, стравохода як паліативний захід показане годування через шлунковий зонд, введений напередодні, через який можна вводити їжу в рідкій формі з допомогою шприца Жане. Таким чином, пацієнти можуть отримувати соки, воду, різноманітні рідкі каші, яйця, молоко, зріджене картопляне пюре тощо.

Пацієнтам, що страждають розладами зору та порушеннями функції слуху, які є наслідком

вроджених вад, набутих захворювань, в тому числі онкопроцесів, травматичних пошкоджень, необхідно приділяти більше часу, допомагати у виконанні елементарних вправ, дій, функцій, етапів загального догляду, а також використовувати систему читання за таблицями Брайля та слухові апарати.

Поряд з консервативними паліативними заходами існують паліативні оперативні втручання. Ці операції не забезпечують остаточного одужання хворих, проте значно полегшують їх страждання.

Хворі на гостру кишкову непрохідність, що зумовлена розростанням і збільшенням у розмірах злоякісних пухлин шлунково-кишкового тракту, не в стані перенести радикальну операцію (висічення і видалення пухлин чи ураженого органа) через важкість загального стану або через неоперабельність пухлини. Як альтернативу пропонують паліативну операцію: виведення кишки на передню черевну стінку із формуванням протиприродного анального отвору. У випадку злоякісної пухлини сечового міхура накладається цистостома. Потрібно тільки приєднувати і вчасно змінювати калоприймачі чи сечоприймачі до місця стоми все подальше життя.

Хворим на рак шлунка для забезпечення належного харчування накладається ентеростома, а на рак стравохода – гастростома. Ці трубки забезпечують належне харчування пацієнтів і не дають їм померти від голодної смерті.

Паліативне лікування (як консервативне, так і оперативне) є проявом великої гуманності до безнадійно хворої людини. Паліативні заходи є важливим контраргументом і контрмірою до евтаназії.

Висновки і пропозиції. Життя – дар Бога і завжди Йому підпорядковане.

Ніколи не слід намагатися припинити життя передчасно, але водночас не можна вдаватися до екстраординарних заходів задля збереження життя.

Допоки немає остаточної певності про смерть пацієнта, він залишається живою істотою, яка має потребу у лікуванні способом, гідним людської особи.

У деяких країнах Європи, на жаль, евтаназія дозволена законом. В Україні, де право на життя гарантоване кожному громадянину відповідними статтями Конституції (ст. 3, 27, 64), немає спеціального нормативно-правового акту щодо евтаназії, але це питання врегульоване «Основами законодавства України про охорону

здоров'я», де евтаназія категорично заборонена, а за умови здійснення кваліфікується як навмисне вбивство.

Однак правова база в Україні сьогодні досить нечітка, і це викликає занепокоєння. Органи публічного управління повинні передбачити належний контроль за дотриманням чинних законів та впроваджуючи замість евтаназії паліативну терапію – пом'якшення страждань невиліковно хворої людини, що є виявом любові та милосердя до важко хворої особи.

Перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі полягатимуть у розробці та впровадженні органами публічного управління в галузі охорони здоров'я комплексних, системних та гуманістично-ціннісних підходів, спрямованих на забезпечення права невиліковно хворої людини на життя та гідну смерть.

Список використаної літератури:

1. Kennedy I. M. The Karen Quinlan case: problems and proposals. *Journal of Medical Ethics*. 1976 Mar; 2(1): 3–7.
2. Иванюшкин А.Я., Дубова Е.А. Эвтаназия: проблема, суждения, поиск альтернативы. *Вестн. АМН СССР*. 1984. № 6. С. 45–53.
3. Бекон Ф. О достоинстве и приумножении наук. 1623. Сочинения: в 2-х т. Т. I. Москва: Мысль (Философское наследие), 1971. С. 87–546. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000452/st004.shtml>. (дата звернення: 15.11.2019).
4. Бекон Ф. О достоинстве и приумножении наук. 1623. Сочинения: в 2-х т. Т. I. Москва: Мысль (Философское наследие), 1971. С. 87–546. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000452/st004.shtml> (дата звернення: 15.11.2019).
5. Иванюшкин А.Я., Дубова Е.А. Эвтаназия: проблема, суждения, поиск альтернативы. *Вестн. АМН СССР*, 1984. № 6. С. 45–53.
6. Иванюшкин А. Я., Дубова Е. А. Эвтаназия: проблема, суждения, поиск альтернативы / *Вестн. АМН СССР*, 1984. № 6. С. 45–53.
7. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica *Evangelium Vitae*, 25 marzo 1995. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1995. 192 p.
8. Декларація про евтаназію, прийнята 39-ю Все-світньою медичною асоціацією. Мадрид, Іспанія, жовтень 1987 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.11.2019).
9. Хартія працівників охорони здоров'я / Папська Рада до справ душпастирства в охороні здоров'я. Львів: Медицина і право, 2010. 111 с.
10. Святе Письмо Старого та Нового Заповіту (повний переклад, здійснений за єврейськими,

- арамійськими та грецькими текстами) / пер. о. І. Хоменка. Львів : Місіонер, 2008. 1460 с.
11. Dichiarazione sull'eutanasia / Sacra Congregazione per la Dottrina della Fede, 5 maggio 1980. Roma: Paoline, 1980. 6 p.
 12. Зильбер А. П. Медицинские действия и бездействия при окончании жизни / Етюды критической медицины: Этика и закон в МКС. Петро-заводськ : Изд-во ПГУ, 1998. Т. 4. 560 с.
 13. Зильбер А. П. Медицинские действия и бездействия при окончании жизни / Етюды критической медицины: Этика и закон в МКС. Петро-заводськ : Изд-во ПГУ, 1998. Т. 4. 560 с.
 14. Силуянова И.В. Физика и метафизика смерти / Этика врачевания. Современная медицина и Православие. Москва : Изд-во Московского Подворья Свято-Троицкой Сергиевой лавры, 2001. С. 32–41.
 15. Зильбер А.П. Медицинские действия и бездействия при окончании жизни / Етюды критической медицины: Этика и закон в МКС. Петроза-водськ : Изд-во ПГУ, 1998. Т. 4. 560 с.
 16. Святе Письмо Старого та Нового Заповіту (повний переклад, здійснений за єврейськими, араміїськими та грецькими текстами) / пер. о. І. Хоменка. Львів : Місіонер, 2008. 1460 с.
 17. Принс Д. Встречая смерть (Разделяя победу Христа над смертью) / Таллин: Дерек Принс министрис, 2006. 150 с.
 18. Святе Письмо Старого та Нового Заповіту (повний переклад, здійснений за єврейськими, араміїськими та грецькими текстами) / пер. о. І. Хоменка. Львів : Місіонер, 2008. 1460 с.
 19. Принс Д. Встречая смерть (Разделяя победу Христа над смертью) / Таллин : Дерек Принс министрис, 2006. 150 с.
 20. Святе Письмо Старого та Нового Заповіту (повний переклад, здійснений за єврейськими, араміїськими та грецькими текстами) / пер. о. І. Хоменка. Львів : Місіонер, 2008. 1460 с.
 21. Codex iuris canonici / Constitutio Apostolica Ioannis Pauli PP. II «Sacrae disciplinae leges», 25 Ianuarii 1983. Libreria Editrice Vaticana, 1983. 622 p.
 22. Сгречча Э., Тамбоне В. Биоэтика : учебник. Москва : Библиейско-богосл. ин-т святого Апостола Андрея, 2002. 413 с.
 23. Ніцше Ф. Так казав Заратустра / пер. з нім. А. Онишко. Київ : Дніпро, 1993. 415 с.
 24. Ніцше Ф. Так казав Заратустра / пер. з нім. А. Онишко. Київ : Дніпро, 1993. 415 с.
 25. Нищук М.І. Евтаназія – право та безправ'я вибору смерті. *Практична медицина*. 1999. № 1/2, С. 115.
 26. Малейна М. Н. Уйти достойно / Биоэтика: принципы, правила, проблемы. Москва: Эдиториал УРСС, 1998. 472 с.
 27. Fenigsen R. Eutanazja – śmierć z wyboru? / Poznań : W drodze, 1994. 178 s.
 28. Иванюшкин А.Я., Дубова Е.А. Эвтаназия: проблема, суждения, поиск альтернативы. *Вестн. АМН СССР*, 1984. № 6. С. 45–53.
 29. Біоетичні аспекти правового регулювання евтаназії та суміжних з нею явищ в Україні: Матеріали круглого столу з міжнародною участю, м. Київ, 18 грудня 2018 року / за редакцією Я.О. Триньової. Київ, 2018. 105с.
 30. Сгречча Э., Тамбоне В. Биоэтика: учебник / Москва : Библиейско-богосл. ин-т святого Апостола Андрея, 2002. 413 с.
 31. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти / Київ : Наук. думка, 1999. 734 с.
 32. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
 33. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. ст. 131.
 34. Потебенько М.О., Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментатор до Кримінального Кодексу України. Київ : Форум, 2001. У 2-х ч. Особлива частина, 722 с.
 35. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. ст. 131.
 36. Потебенько М.О., Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментатор до Кримінального Кодексу України. Київ : Форум, 2001. У 2-х ч. Особлива частина. 722 с.
 37. Потебенько М.О., Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментатор до Кримінального Кодексу України. Київ : Форум, 2001. У 2-х ч. Особлива частина. 722 с.
 38. Потебенько М.О., Гончаренко В.Г. Науково-практичний коментатор до Кримінального Кодексу України. Київ : Форум, 2001. У 2-х ч. Особлива частина. 722 с.
 39. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
 40. Наказ Міністерства охорони здоров'я України: Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті людини № 821 від 23. 09. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1757-13> (дата звернення: 15.11. 2019).
 41. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №4. Ст. 19
 42. Довбуш О. Право на гідну смерть. *Іменем закону*. 1999. № 44. С. 5–11.
 43. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ : Велес, 2005. 48 с. (Серія видань «Офіційний документ»).

44. Вольний В., Крук Д. Эвтаназия – за и против / Пробл. Медицины, 2000. № 3. С. 23–28.
45. Вольний В., Крук Д. Эвтаназия – за и против / Пробл. Медицины, 2000. № 3. С. 23–28.
46. Коллінз Т.К. Пасторальний лист «Сприяти паліативній допомозі, а не евтаназії», 17 березня 2016 р. Торонто, 2016. URL: <https://www.archtoronto.org/media-centre/news-archive/chancery-news/cardinal-thomas-collins-euthanasia-assisted-suicide-legislation-april-2016>. 2 с. (дата звернення: 15.11. 2019).
47. Коллінз Т.К. Пасторальний лист «Сприяти паліативній допомозі, а не евтаназії», 17 березня 2016 р. Торонто, 2016. URL: <https://www.archtoronto.org/media-centre/news-archive/chancery-news/cardinal-thomas-collins-euthanasia-assisted-suicide-legislation-april-2016>. 2 с. (дата звернення: 15.11. 2019).
48. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1995. 192 p.
49. Salvino L. Śmiertelnie chory. Kraków : WAM, 2000. 108 s.
50. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
51. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1995. 192 p.
52. Кюблер-Росс Э. О смерти и умирании Киев : Софія, 2001. 320 с.
53. Святе Письмо Старого та Нового Заповіту (повний переклад, здійснений за єврейськими, араміїськими та грецькими текстами) / пер. о. І. Хоменка. Львів : Місіонер, 2008. 1460 с.
54. Giovanni Paolo II. Lettera Apostolica sul senso cristiano della sofferenza umana «Salvifici Doloris», 11 febbraio 1984. Roma : Padline Editoriale Libri, 1984. 92p.
55. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
56. Хартія працівників охорони здоров'я / Папська Рада до справ душпастирства в охороні здоров'я. Львів : Медицина і право, 2010. 111 с.
57. Франкл В. Доктор и душа / пер. з англ. А. Бореєв. Санкт-Петербург : Ювента, 1997. 287 с.
58. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
59. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.

Tereshkevych H. T. Analysis of the state policy of the reforming of the health care system of Ukraine to ensure the right of a terminally ill person to life and a death with dignity the lens of through bioethics

Abstract. Sometimes the fate of a person or his or her loved ones depends on the difficult and responsible choice of a doctor. The current stage of health care reform in Ukraine involves deepening the bioethical knowledge of physicians to form their moral and ethical mentality regarding the right of a terminally ill person to life and a death with dignity. In view of this, public administration should promote and develop a system of ideological values among the employees of the industry, at the center of which will be a person who is understood as a holistic combination of spirit, soul and body, preserving his or her life and health.

Representatives of the scientific community pay attention to the study of the peculiarities of reforming the health care system of Ukraine in providing a person who is in the end-stage disease, the right to life and death with dignity. However, there is not yet a comprehensive scientific study that addresses this issue through the lens of bioethics.

The goals of the publication are the scientific and theoretical substantiation of the right of a terminally ill person to life and death with dignity, the dangers of euthanasia and the principles of bioethics that warn against it, the features of palliative treatment as a counter to euthanasia, the benefits of hospices in the context of public health care reform policy.

Regardless of society's attitude to euthanasia, nothing can hide the fact that euthanasia is a suicide for a patient, and a homicide for a doctor, in which the health care workers, who must protect human life, cannot participate under any circumstances. In Ukraine, where the right to life is guaranteed to every citizen by the relevant articles of the Constitution (Articles 3, 27, 64), there is no special legal act on euthanasia, but this issue is regulated by the "Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care", where euthanasia is categorically prohibited and would be classified as a premeditated murder.

Being aware of the devastating effects of legislative proposals on the legalization of euthanasia, palliative medicine, a manifestation of love and mercy for a terminally ill person, must be offered as a counteraction to these public officials, and a mechanism should be developed to monitor compliance with existing laws concerning the right to life.

Key words: *right to life, right to death with dignity death, terminally ill person, legislative regulation of the health care system, euthanasia, suffering, palliative care, hospice, public administration.*

УДК 331.556:330.342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-32>

Д. А. Терещенко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури

ВПЛИВ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

У статті досліджено вплив міграційних процесів на розвиток людського капіталу в Україні з урахуванням загальносвітових тенденцій. Обґрунтовано, що подальше поліпшення державної міграційної політики потребує підвищення інституційної спроможності у державному, приватному і громадському секторах для забезпечення успішної інтеграції у глобальні процеси; налагодження суспільного діалогу на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях; створення умов для ефективної координації зусиль всіх зацікавлених сторін у сфері міграції; удосконалення системи стратегічного управління на всіх рівнях (глобальний та транснаціональний; національний; регіональний та локальний), зокрема, формування системи стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів, визначення стратегічних цілей та перспективних напрямів взаємодії нашої країни з міжнародними організаціями.

Аргументовано, що в основу вдосконалення механізмів державного управління міграційними процесами в Україні має бути покладена низка змін у нормативно-правовому, фінансово-економічному, організаційно-інституційному, суспільно-політичному та інформаційному забезпеченні. За результатами дослідження зроблено висновок, що функціональне призначення міграційної політики повинно виходити далеко за межі регулювання міграційних процесів, оскільки включає також вплив на фактори міграції, тому доцільним є формування нової державної політики щодо осучаснення підходів до розвитку людського капіталу в Україні.

Акцентовано увагу, що в найближчій перспективі процеси поширення четвертої промислової революції, розширення транснаціональних корпорацій, прискорення старіння населення загалом, конфлікти, війни, катастрофи посилюватимуть масштабність міграції. У зв'язку з цим міграційна політика у тісній взаємодії з іншими сферами державного управління має виконувати превентивну функцію, суть якої полягає у запобіганні масовому виїзду працездатного населення за межі України шляхом впливу на міграційні чинники та оптимізації діяльності тих інституцій, що сприяють підвищенню якості життя громадян завдяки максимальній реалізації їх власного людського потенціалу у національній економіці.

Ключові слова: людський капітал, міграція, розвиток, регіон, державне регулювання.

Постановка проблеми. Одним із складних та довготривалих у часі завдань, що постають перед державою, є необхідність формування та накопичення людського капіталу. Зрозуміло, що державна політика розвитку людського капіталу передбачає рух трудових ресурсів між регіонами й населеними пунктами держави та зовнішню міграцію населення. Але вплив об'єктивних чинників, таких як четверта індустріальна революція, поглиблення глобалізаційного тренду, прискорює міграційні явища по всьому світі. В глобалізованому світі трудова міграція прийняла масштабний характер.

Причому сформувалися досить стійкі зв'язки, напрями, за якими, долаючи кордони, течуть міграційні потоки [1, с. 107].

На жаль, українські реалії на фоні світових тенденцій додають власні причини. Значне падіння рівня життя, вимушене переселення з Криму та окремих регіонів Сходу України, домінування переселення до мегаполісів та невеликих міст з сільської місцевості. Масштабні процеси руху населення породжують проблеми, пов'язані з пропозиціями на ринку праці, депопуляцію, зниження інвестиційних надходжень в розвиток людського капіталу, брак висококвалі-

ліфікованого персоналу у високотехнологічних та наукоємних секторах економіки, що не могло не вплинути на рівень людського капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальні питання, пов'язані з впливом міграції на якість людського капіталу, досліджені такими вченими, як Є. Бойцова, Н. Вощикова, О. Громцев, О. Кравченко, Е. Лібанова, Л. Малиновська, Р. Нижегородцев, Т. Черевичко та інші. Проте в умовах зростаючих глобалізаційних викликів сьогодення та інтеграції України до Європейського Союзу актуалізуються питання системного дослідження впливу міграції на розвиток людського капіталу в Україні.

Мета статті. Метою статті є дослідження впливу міграційних процесів на розвиток людського капіталу в Україні з урахуванням загальносвітових тенденцій та обґрунтування напрямів удосконалення державної міграційної політики України.

Виклад основного матеріалу. На початку ХХІ ст. відбуваються еволюційні і революційні зміни на ринку праці, які пов'язані з: підвищенням ролі людського капіталу в економічному і соціальному добробуті сучасного суспільства; зростаючою мобільністю робочої сили на ринку праці; формуванням неефективної структури робочих місць (збільшення частки працівників, що володіють високою кваліфікацією і мають наукомісткі професії, з одного боку, і зростанням кількості іммігрантів, які займають ніші некваліфікованої праці, з іншого); появою на ринку праці «етнічних» видів робіт, які не потребують якісної освіти, кваліфікації та знання мови; посиленням соціальних і економічних суперечностей, міжнаціональних конфліктів на ринку праці [2].

В останнє десятиліття стала очевидною зміна спрямованості імміграційної політики розвинених країн у їх прагненні компенсувати брак робочої сили на національному ринку праці за допомогою трудових мігрантів з високою професійною підготовкою. Зазначена політика та посилення регулювання національних законодавчих баз з метою забезпечення переваг для припливу висококваліфікованих кадрів привели до зростання конкуренції між самими розвинутими країнами на міжнародному ринку праці за працівників з високим рівнем людського капіталу [3]. Розвиток людського капіталу здійснюється не тільки в часі, але і в економічному територіально локалізованому просторі. Кожна людина зацікавлена в більш повній реалізації своїх власних здібностей, причому здійснити

це можливо тільки в процесі міграції. Міграція виявляє себе просторовою дією, в якій здійснюється реалізація людського капіталу [4].

У 2017 р. майже 258 млн людей у всьому світі були залучені до міжнародної міграції, або 3,4% від загального населення Землі [5]. Незважаючи на суттєве зростання та інтенсифікацію процесів вимушеної міграції, приблизно 72% усіх міжнародних мігрантів зараз становлять люди у віці 20–64 років, що дозволяє говорити про високу трудову активність та потенціал останнього [6]. Українські реалії демонструють вражаючі показники: загальна кількість трудових мігрантів – 5,9 млн осіб [7]. Чисельність українців, які одномоментно працюють за межами країни, становить (з числа тих, хто сплачує податки в Україні) 3 млн осіб [8]. За період 15 років (2002–2017 рр.) 6,3 млн осіб виїхало з України і не повернулося [9].

У сучасній світовій економічній системі посилення міграційних процесів зумовлено рядом причин, серед яких виділяють: існування міждержавних відмінностей в якості життя населення, військові дії в ряді регіонів світу, нерівномірність економічного розвитку країн світу, надлишок робочої сили в одних країнах і недолік висококваліфікованих працівників в інших, розвиток інформаційного суспільства та транспортної доступності практично будь-яких куточків планети [10]. Дешевизна праці робить невигідним для приватних агентів оновлення виробництва і тим самим консервує технологічну відсталість виробничих процесів. Дешевизна праці також перешкоджає формуванню елітарного ринку праці, адже високоосвічені люди не мають у власній країні гідно оплачуваної роботи. Таким чином, технологічна відсталість стає проблемою: навіть у процесі неминучих технологічних зрушень підприємці не можуть знайти людей, здатних ці зрушення здійснити. Основною причиною трудової міграції є різниця у вартісній оцінці праці. Дешевизна праці передбачає, що значну частину ринку праці макросистеми становить маргінальний ринок, на якому несправедливо низькій оплаті праці відповідають шкідливі умови праці (фізично важкі, травматично небезпечні) [11]. Штучно перешкоджаючи підвищенню оплати праці, приватний бізнес та уряд у зазначеному сегменті трудового ринку «прив'язує» значну частину населення до відповідних видів роботи, перешкоджаючи їх руху в більш технологічні сегменти [12].

Враховуючи мінімальні заробітні плати у європейських країнах (рис. 1), стає зрозумілою значна різниця у мінімальній заробітній платі з Україною, що визначено ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [13] і становить 4 723 грн (177 EUR). Багато європейських країн можуть запропонувати заробітну плату у 2–4 рази вищу за середньоукраїнський рівень у перерахунку в євро за паритетом купівельної спроможності. Таким чином, Україна значно відстає щодо номінального рівня оплати праці, рівня споживчих можливостей, що продукує зростання міграції та відтік найбільш активної частини населення у пошуках гідних матеріальних умов життя [14].

Крім низької заробітної плати, нині в Україні зберігається критична ситуація із важливими гуманітарними та економічними компонентами якості життя українців (табл. 1) [16].

Дуже показовим є бажання значної частини активного, конкурентоспроможного населення України територіально переміщуватися, враховуючи негативний сценарій розвитку країни. Вказаний чинник міграційних настроїв перевершує мотиви стратегії індивідуального розвитку на глобальному трудовому ринку, що передбачає мож-

ливе повернення мігранта на батьківщину. Чинниками, які формують поточні міграційні настрої українських трудових ресурсів, можна визначити:

– невідповідність завищених очікувань реформуванням та фактичним результатам, обіцянним владою;

– погіршення бачення власних перспектив значної частини активного, мобільного і конкурентоспроможного населення, враховуючи не лише стан власного життя та можливості його зміни, а й загалом зниження оцінки ситуації у країні;

– протидія соціальних зв'язків та чинників суспільної оцінки зміни роботи з нижчим статусом на батьківщині з готовності виконувати некваліфіковану роботу;

– низка проблемних питань щодо функціонування ринку праці: значна внутрішня диференціація заробітних плат; незбалансований професійно-кваліфікаційний рівень посад; поширена прихована зайнятість; недостатнє використання персоналу у процесах регулювання трудових відносин; розповсюдженість виробництва із небезпечними умовами праці, трудові процеси із надлишковою інтенсивністю та важкістю [14].

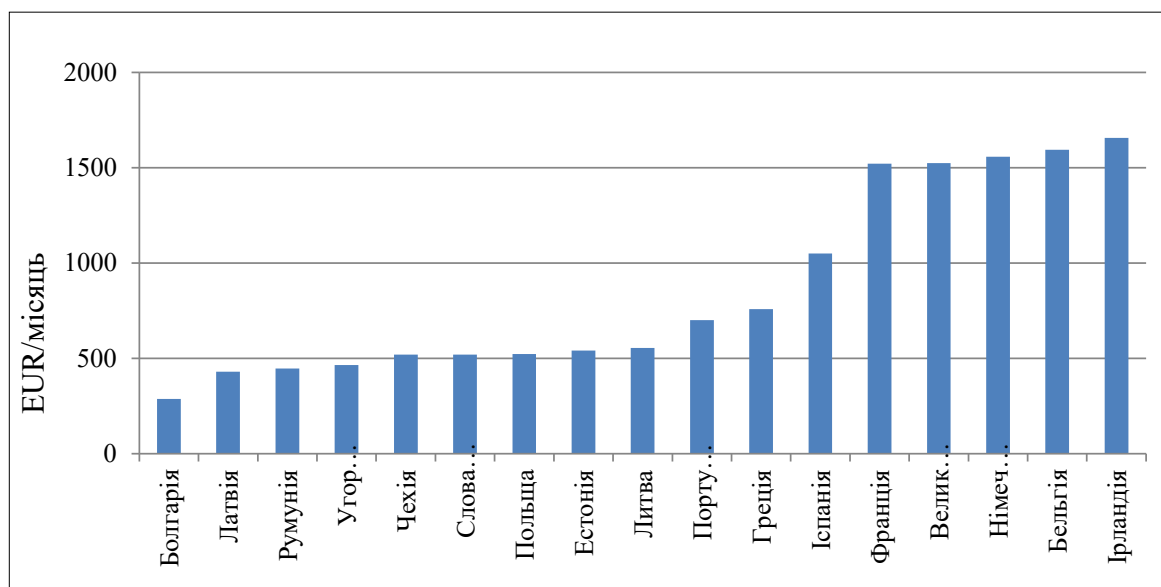


Рис. 1. Мінімальна заробітна зарплата в окремих європейських країнах, євро-місяць 2019 р. [15].

Таблиця 1

Компоненти якості життя [16]

Гуманітарні	Економічні та соціоструктурні
Невдоволення власним становищем; обмежена здатність та відсутність стимулів для самовдосконалення; зниження морально-етичних бар'єрів; пригніченість, економічна та соціальна апатія.	Маргіналізація; незадовільний рівень та якість споживання; низький рівень трудових доходів; обмежений доступ до медичних послуг; обмежений доступ до якісного проживання та дозвілля.

Посилюватимуть масштабність міграції процеси поширення четвертої промислової революції, розширення транснаціональних корпорацій, підхід щодо часткового розміщення виробництва у різних країнах, прискорення старіння населення загалом, у тому числі робочої сили розвинених країн. Масштабними стають вимушені переселення в результаті конфліктів, війн, техногенних та екологічних катастроф [14]. Останніми роками міграційні процеси не вирішують питання територіального перерозподілу населення, що має на меті збалансованість попиту та пропозиції на ринку праці. Економічний розвиток та диспропорції територіального та галузевого характеру вимагають значно активнішого руху трудових ресурсів у межах країни, що спричинює потребу сформувати механізми, які мають стимулювати трудову міграцію громадян [17]. Але слід зауважити, що відповідно до моделі людського капіталу К.-Е. Свейбі (базова на цей час для оцінки та управління людським капіталом) основним індикатором є індекс кваліфікації (компетенції) [18].

Підвищення значення людського капіталу в економічному розвитку кардинально змінює відносини між працівником і роботодавцем. Оскільки здібності працівника, рівень його освіти набувають особливої цінності для власників компаній, відносини сучасного працівника і роботодавця стають рівноправними, партнерськими. Разом з тим високий рівень кваліфікації робочої сили робить працівників більш мобільними на ринку праці та більш незалежними від роботодавця [2].

Невдоволення власним становищем загострюється через повільність реформування, поглиблення нерівності, активні інформаційні кампанії із дискредитації реформ. Через це значна кількість населення починає вважати невдоволення своїм власним станом політично та соціально обґрунтованим. У 2017р. 61% населення України вважали рівень напруженості в суспільстві «вкрай високим» (23%) та «вищим від середнього» (38%). За десятибальною шкалою (1 – «ситуація спокійна», рівень напруженості дуже низький, 10 – «ситуація критична, вибухонебезпечна», рівень напруженості вкрай високий) середній бал напруженості становить 6,79 [16].

До соціальних і соціально-психологічних наслідків міграції відносять передусім ослаблення сім'ї – інституту, відповідального за соціальне здоров'я суспільства. За «правилами

гри», встановленими міграцією, цей інститут не може ефективно виконувати ряд важливих соціальних функцій (репродуктивну, функцію соціалізації молоді, емоційну, функцію задоволення потреби в духовному спілкуванні) [19].

Депопуляція в Україні формується надзвичайно несприятливим балансом низької народжуваності, високої смертності та значної еміграції. Зростання показників смертності населення прямо зумовлене незадовільним рівнем та якістю споживання, обмеженим доступом до якісних медичних послуг, неможливістю якісного та достатнього відпочинку, воєнними діями, значними масштабами вимушеного переселення, високим рівнем тривожності, невпевненості, страху перед майбутнім. Попри доведену залежність здоров'я та фізичного стану людини від якості життя, в країні не сформовано дієвих механізмів державного забезпечення відповідних сфер економіки. Згорання або заморожування державних програм підтримки народжуваності соціальними, інфраструктурними та кредитними засобами призвели до відмови та відкладення рішення щодо народження дітей. Україна вже найближчим часом почне відчувати наслідки масового відтоку працездатного населення, молоді та професіоналів. Загрози зниження трудового потенціалу пов'язані не тільки зі скороченням чисельності населення працездатного віку, а також із погіршенням психофізіологічної працездатності, зниженням професійно-кваліфікаційного рівня. Вони будуть погіршуватися й далі під тиском кумулятивної дії майже всіх ключових кризових складників якості життя в Україні [16].

Можна опосередковано відслідкувати наслідки реалізації державного регулювання міграційної політики, заходів щодо створення робочих місць та забезпечення рівня життя (що має вплив на показники народжуваності та смертності) у розрізі регіонів України (табл. 2).

Активізація людського потенціалу території дозволяє досягти як економічних (зростання продуктивності праці), так і соціальних результатів (соціальна стійкість). Особливістю управління перетворенням цього потенціалу з позиції стратегічного управління є вибір ключових точок впливу. Так, рішення задач поточного зростання доходів, соціального забезпечення, зниження рівня безробіття тощо є завданням поточного оперативного управління. У довгостроковій перспективі необхідно посилити якісне зростання тих параметрів людського потенціалу, які забез-

Таблиця 2

Окремі регіональні показники, що відображають результати реалізації державних програм у сфері міграційної політики та демографії [20]

Область	Показник сумарної народжуваності, 2017 р.	Коефіцієнти смертності за європейським стандартом у 2017 р.	Міграційний приріст, скорочення (-) у 2019 р., чол.	Кількість вакансій за регіонами у січні–вересні 2019 р.	
				тис. одиниць	у % до відповідного періоду 2018р.
Вінницька	1,3548	998,7	-1662	2,8	109,2
Волинська	1,617	1072,2	173	4,4	109,1
Дніпропетровська	1,28695	1110,2	-141	8,8	112,5
Житомирська	1,415	1135,4	-195	3,5	89,6
Закарпатська	1,641	1152,7	-202	2,3	101,0
Запорізька	1,250	1086,9	-817	3,0	149,9
Івано-Франківська	1,358	955,1	-193	2,3	88,2
Київська	1,412	1203,8	15334	7,6	109,2
Кіровоградська	1,301	1109,0	-988	3,0	76,5
Львівська	1,392	952,0	-722	8,1	79,9
Миколаївська	1,337	1091,3	-720	2,2	105,6
Одеська	1,543	1080,3	4605	5,7	109,8
Полтавська	1,213	1088,8	1467	4,0	89,5
Рівненська	1,735	1094,2	-976	3,3	133,1
Сумська	1,130	1032,8	-831	2,9	102,2
Тернопільська	1,253	973,5	94	2,1	68,2
Харківська	1,168	1071,0	812	7,6	142,4
Херсонська	1,432	1146,4	-659	1,7	136,5
Хмельницька	1,385	1024,5	876	2,3	82,0
Черкаська	1,231	1042,8	-429	1,2	96,6
Чернівецька	1,426	966,4	-648	1,8	83,3
Чернігівська	1,181	1093,2	-331	2,1	94,3

Таблиця 3

Кількість вакансій за професійними групами у 2019 р. [20]

Сфера діяльності	січень – вересень 2019 р.	
	тис. одиниць	у % до відповідного періоду 2018р.
Усього	100,9	104,0
у тому числі		
законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)	4,9	100,1
професіонали	10,5	119,9
фахівці	9,6	107,5
технічні службовці	3,6	95,4
працівники сфери торгівлі та послуг	13,4	98,3
кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства	1,4	130,0
кваліфіковані робітники з інструментом	23,0	101,1
робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин	20,9	107,1
найпростіші професії	13,6	99,4

печатю її конкурентоспроможність, базу для інноваційного розвитку [21].

Аналізуючи показники пропонувані вакантних посад у 2019 р. відповідно до сфер діяльності (табл. 3), можна відмітити зростання

в цілому вакансій у відношенні до попереднього року. На жаль, зазначене є скоріше наслідком посилення міграції, а не створенням додаткових робочих місць. Зрозумілими є і дані щодо зростаючої потреби у професіоналах та квалі-

фікованих робітниках (відповідно збільшення на 119,9% та 130%).

Наслідками міграції останніх років стає зменшення деякою мірою рівня безробіття в країні та зростання надходжень коштів трудових мігрантів в Україну, які будуть використані переважно на споживання, тобто стимулювання розвитку економіки. З іншого боку, відбувається зменшення людського капіталу та певна втрата можливостей щодо його формування та відтворення.

Домінуючим суб'єктом управління міграціями залишається держава. Через свої органи вона формує міграційну політику і забезпечує її виконання. У процесі демократизації суспільного життя, відходячи від жорсткого регламентування будь-яких територіальних переміщень людей, держава водночас зберігає різноманітні важелі впливу на об'єктивні та суб'єктивні чинники міграції, зміст та форму міграційних процесів [22, с. 79].

Сьогодні в Україні визначені принципи, стратегічні завдання, поточні цілі державної міграційної політики, стандарти захисту міграційних прав людини, що упродовж попередніх років залишалися першочерговими питаннями у сфері державного управління міграційними процесами. Для розроблення і функціонування дієвих механізмів державного управління міграційними процесами, які призведуть до покращення соціально-економічних умов життя країни, активного просування України по шляху євроінтеграції, в липні 2017 року була прийнята Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року. З метою досягнення визначених Стратегією цілей у сфері міграції реалізація міграційної політики передбачає системне виконання сукупності завдань і заходів по таких напрямках: у сфері міграції та мобільності населення; у сфері легальної міграції в Україну; у сфері запобігання нелегальній міграції; у сфері міжнародного захисту [23].

Водночас глобалізаційні виклики спричиняють неоднозначний вплив на перспективи подальшого суспільного розвитку. На думку автора, функціональне призначення міграційної політики повинно виходити далеко за межі регулювання міграційних процесів, оскільки включає також вплив на фактори міграції. Тому доцільним є формування нової державної політики щодо осучаснення підходів до розвитку людського капіталу

в Україні. Основними напрямками з реалізації вказаної політики мають стати зміни у трудовому законодавстві у напрямі приведення основних положень до міжнародних стандартів; стимулювання можливості дистанційного працевлаштування та роботи; формування та впровадження моделі безперервної освіти протягом життя; підтримка малого та середнього бізнесу; стимулювання розвитку високотехнологічних сфер діяльності, наукоємного виробництва, сфери ІКТ; забезпечення відповідним рівнем заробітної плати та додатковими соціальними преференціями; покращення якості та стандартів життя; спрямування трудової діяльності усіх соціальних груп і прошарків на пріоритетне наповнення її гуманістичним змістом; розроблення державних програм, спрямованих на збереження людського капіталу.

У найближчій перспективі процеси поширення четвертої промислової революції, розширення транснаціональних корпорацій, прискорення старіння населення загалом, конфлікти, війни, катастрофи посилюватимуть масштабність міграції. У зв'язку з цим міграційна політика у тісній взаємодії з іншими сферами державного управління має виконувати превентивну функцію, суть якої полягає у запобіганні масовому виїзду працездатного населення за межі України шляхом впливу на міграційні чинники та оптимізації діяльності тих інституцій, що сприяють підвищенню якості життя громадян завдяки максимальній реалізації їх власного людського потенціалу у національній економіці.

Висновки. Отже, в результаті аналізу впливу міграційних процесів на розвиток людського капіталу в Україні з урахуванням загальносвітових тенденцій можна зробити висновок щодо загострення наслідків, пов'язаних зі складною ситуацією у сфері міграції. Міграційні процеси в Україні набули загрозливих розмірів. Тому дослідження наслідків міграційних явищ та процесів – важлива ланка забезпечення процесів сучасного державотворення.

Подальше поліпшення державної міграційної політики потребує підвищення інституційної спроможності у державному, приватному і громадському секторах для забезпечення успішної інтеграції у глобальні процеси; налагодження суспільного діалогу на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях; створення умов для ефективної координації зусиль

всіх зацікавлених сторін у сфері міграції; удосконалення системи стратегічного управління на всіх рівнях (глобальний та транснаціональний; національний; регіональний та локальний), зокрема, формування системи стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів, визначення стратегічних цілей та перспективних напрямів взаємодії нашої країни з міжнародними організаціями.

В основу вдосконалення механізмів державного управління міграційними процесами в Україні має бути покладена низка змін у нормативно-правовому, фінансово-економічному, організаційно-інституційному, суспільно-політичному та інформаційному забезпеченні.

Перспективою подальших наукових досліджень є обґрунтування шляхів інноваційного розвитку національної економіки завдяки використанню людського капіталу та оцінка ролі і місця державної міграційної політики у цьому процесі.

Список використаної літератури:

1. Громцев О.В. Политические последствия трудовой миграции. *Общество. Среда. Развитие*. 2013. № 2(27). С. 14–107.
2. Бойцова Е.Ю., Вошикова Н.К. Трудовая миграция: от теории к практике. *Теория и практика общественного развития (электронный журнал)*. 2016. № 4. С. 52–56.
3. Щербakov В.П. Роль миграции в конкуренции за высококвалифицированные кадры на мировом рынке труда. *Бизнес в законе*. 2012. № 3. С. 220–222.
4. Черевичко Т.В. Концептуальное поле миграции. *Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология*. 2012. № 1(12). С. 5–9.
5. International Migration Report 2017: Highlights. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. ST/ESA/SER.A/404. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.
6. Lialina A. Labor market security in the light of external labor migration: new theoretical findings. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. 2019. № 3(6). С. 1105–1125.
7. International migration report high lights 2017. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.
8. Лібанова Е. М. Зовнішні трудові міграції Українців: масштаби, причини, наслідки. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2 (33). С. 11–26.
9. Скільки українців поїхало за кордон і що державі з цим робити. Аналітична записка (23 квітня 2018 року). Центр економічної стратегії – 2018. 50 с. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Migration-note.pdf>.
10. Юрков Д.В. Регулирование трудовой миграции: научный взгляд. *Вестник экономики, права и социологии*. 2015. № 3. С. 115–117.
11. Нижегородцев Р.М. Трудовая миграция как инструмент повышения качества человеческого капитала. *Известия УрГЭУ*. 2014. №3(53). С. 6–10.
12. Нижегородцев Р.М. Иллюзия равновесия на рынке труда. *Экон. стратегии*. 2005. №5-6. С. 118–123.
13. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853.
14. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2018. 396 с.
15. Monthly minimum wages. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_cur&lang=enhttps://ru-geld.de/salary/europe.html.
16. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.
17. Калекина А. В., Катунина Н. Е. Механизм трудовой миграции в современных условиях. *Наука о человеке: гуманитарные исследования*. 2012. № 2 (10). С. 70–75.
18. Человеческий капитал современной организации и его влияние на ее рыночные позиции. URL: http://free.megacampus.ru/xbookM0022/index.html?go=part006*page.htm.
19. Николаевский В.Н. Внешняя трудовая миграция (на примере Украины). *Вестник РУДН. Серия «Социология»*. 2008. № 4. С. 48–54.
20. Державна служба статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
21. Гайнанов Д.А., Атаева А.Г. Человеческий капитал территориальной социально-экономической системы: проблема идентификации в условиях экономики знаний. *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2018. № 10. С. 80–86.
22. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
23. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80/conv/print>.

Tereshchenko D. A. Influence of migration processes on human capital development

The article examines influence of migration processes on human capital development in Ukraine, considering global trends. It is proved that further improvement of state migration policy requires improvement of institutional ability in government, private and civil sectors for provision of effective integration in global processes; building of a social dialogue at supranational, national and subnational levels; arrangement of conditions for effective coordination of efforts of all concerned in the migration sphere; system development of strategic management at all levels (global and transnational; national; regional and local), particularly forming of the strategic targets system of social and economic development of the regions, definition of strategic targets and promising trends of our country's cooperation with international organizations.

It is proved, that a number of alterations in regulatory, financial and economic, administrative and institutional, social and political and informational provision shall be taken as a basis for improving of government control mechanisms of migration processes in Ukraine. Based on research findings, it is concluded that the functional purpose of migration policy shall go well beyond the migration processes regulation, since it includes also impact on migration factors therefore new government policy formation regarding updating of approaches to human capital development in Ukraine is efficient.

It is emphasized, that in the near term outlook the spreading processes of the forth industrial revolution, expansion of transnational enterprises, speeding of aging population generally, conflicts, wars, catastrophes will increase migration dimensions. Therefore the migration policy in close cooperation with other spheres of government control shall fulfill a preventive function, whose key point is to prevent mass exodus of able-bodied population out of the bounds of Ukraine by means of influence on migration factors and optimization of activities of those institutes, that facilitate improvement of the population quality of life due to maximum realization of their own human potential in the national economy.

Key words: *human capital, migration, development, region, government regulation.*

УДК 351:378.21

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-33>**I. М. Хмиров**кандидат психологічних наук, доцент,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ СУКУПНОЇ ВАРТОСТІ ВОЛОДІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМАХ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено особливості застосування концепції сукупної вартості володіння в інформаційних системах електронного навчання у контексті державного управління. Зокрема, виокремлено такі методики оцінки витрат і проектів електронного навчання на основі інформаційних технологій: сукупна вартість володіння; функціонально-вартісний аналіз; повернення на вкладені інвестиції; аналіз вигод і витрат та збалансована система показників. Виявлено, в чому полягають переваги застосування підходу сукупної вартості володіння в межах інформаційних технологій електронного навчання, як-от: в обґрунтуванні витрат на існуючі або майбутні проекти електронного навчання на базі інформаційних технологій; в доказі ефективності наявних або майбутніх проектів електронного навчання на базі інформаційних технологій; у змаганні за IT-бюджет; в доказі ефективності роботи IT-департаменту раді директорів компанії або акціонерам компанії, далеким від технологій, але таким, які обізнані у витрачанні коштів компанії. Виділено категорії департаментів, що фінансують проекти електронного навчання на основі інформаційних технологій: центральний IT-департамент компанії, відповідальний за розвиток і підтримку корпоративної інформаційної системи електронного навчання (верхній корпоративний рівень); групи програмного забезпечення, підтримки і розвитку інформаційних технологій електронного навчання, наявні всередині виробничих і адміністративних підрозділів компанії (рівень відділів); окремі групи фахівців, що забезпечують спеціалізовані види послуг, наприклад, послуг зв'язку в передачі даних. Показано, що прямі витрати у структурі сукупної вартості володіння передбачають такі складники: капітальні витрати (обладнання і програмне забезпечення); витрати на управління інформаційними технологіями електронного навчання; витрати на технічну підтримку програмного й апаратного забезпечення; витрати на розробку прикладного програмного забезпечення внутрішніми силами; витрати на аутсорсинг; витрати на навчання; витрати на відрядження; витрати на послуги зв'язку і деякі інші групи витрат. Охарактеризовано особливості порівняння сукупної вартості володіння в одній організації з сукупною вартістю володіння в інших компаніях аналогічного профілю. Підкреслено, що досить часто виявляється досить важко оцінити прямий економічний ефект від інформаційних технологій електронного навчання (тобто прибуток від їх впровадження).

Ключові слова: сукупна вартість володіння, державно-управлінський аспект, методика, інформаційні технології, електронне навчання.

Постановка проблеми. Визначення спеціфіки оцінки витрат і проектів електронного навчання на рівні держави нині є дуже важливим складником державного управління, враховуючи те, що технології електронного навчання можуть бути застосовані на підприємствах, в організаціях та установах усіх форм власності та сфер діяльності. Так, система електронного

навчання в основі має інформаційні технології, що складаються з серверів, каналів передачі даних, терміналів користувачів, програмного забезпечення тощо. Відповідно, доцільно розглянути найбільш поширені методики оцінки вартості проектів електронного навчання на основі інформаційних технологій, в тому числі в контексті реалізації в системах електронного

навчання. Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематиці підтримки державою розвитку технологій електронного навчання в нинішніх умовах присвячено багато наукових і практичних робіт, зокрема, таких авторів, як Н. Клокар [1], Н. Морзе [2], О. Пометун [3] та інші.

Однак підходи до оцінки вартості й якості проектів електронного навчання все ще потребують подальшого розвитку.

Мета статті. Відповідно, метою роботи є дослідження особливостей застосування концепції сукупної вартості володіння в інформаційних системах електронного навчання у контексті державного управління.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення відповідної низки завдань:

- виокремити методики оцінки витрат і проектів електронного навчання на основі інформаційних технологій;
- виявити переваги застосування підходу сукупної вартості володіння в межах інформаційних технологій електронного навчання;
- виділити категорії департаментів, що фінансують проекти електронного навчання на основі інформаційних технологій;
- охарактеризувати особливості порівняння сукупної вартості володіння в одній організації з сукупною вартістю володіння в інших компаніях аналогічного профілю.

Виклад основного матеріалу. Серед великого числа методик оцінки витрат і проектів електронного навчання на основі інформаційних технологій слід виділити п'ять, що найбільш повно відповідають інтересам дослідження:

- сукупна вартість володіння;
- функціонально-вартісний аналіз;
- повернення на вкладені інвестиції;
- аналіз вигод і витрат;
- збалансована система показників [1–4].

Зокрема, концепція сукупної вартості розроблена для більшості інформаційних технологій, систем і платформ. Природно, що для певного класу систем існує своя специфіка визначення сукупної вартості володіння. Сукупна вартість володіння є ключовим кількісним показником електронного навчання на основі інформаційних систем в компанії, оскільки дозволяє оцінити сукупні витрати на інформаційні технології, аналізувати їх і, відповідно, управляти витратами на інформаційні технології (ІТ-бюджетом) для досягнення найкращої віддачі від інформацій-

них технологій. На цей момент концепція сукупної вартості володіння є загальноприйнятою для оцінки ефективності інформаційних технологій електронного навчання, і роботи з управління сукупною вартістю володіння є частиною планової роботи ІТ-менеджерів (ІТ-департаменту) компанії.

Під час управління сукупною вартістю володіння здійснюється економія коштів ІТ бюджету, що дозволяє продемонструвати керівництву компанії зниження витрат на ІТ.

Ключовим моментом при цьому є порівняння сукупної вартості володіння в одній організації з сукупною вартістю володіння в інших компаніях аналогічного профілю. Часто виявляється досить важко оцінити прямий економічний ефект від інформаційних технологій електронного навчання (тобто прибуток від їх впровадження). Порівняння ж показників сукупної вартості володіння дає ІТ-менеджеру можливість довести керівництву компанії, що ІТ-проект має економічні показники не гірше, ніж у середньому по галузі (або краще). Це досить важливий фактор в оцінці діяльності ІТ-менеджера.

Порівняння відбувається зазвичай із середніми показниками по галузі (аналогічними компаніями) і з кращими в професійній групі. Окремо середні і кращі показники розраховуються і відслідковуються експертами на рівні держави по багатьом підприємствам різних галузей.

Таким чином, сукупна вартість володіння є ключовим показником:

- в обґрунтуванні витрат на існуючі або майбутні проекти електронного навчання на базі інформаційних технологій;
- у доказі ефективності наявних або майбутніх проектів електронного навчання на базі інформаційних технологій;
- у змаганні за ІТ-бюджет;
- у доказі ефективності роботи ІТ-департаменту раді директорів компанії або акціонерам компанії, далеким від технологій, але таким, які обізнані у витрачанні коштів компанії [2; 3].

При цьому архітектура сукупної вартості володіння і моделі розрахунків були розроблені і вдосконалені експертами протягом декількох років. В основу моделі сукупної вартості володіння покладені дві категорії витрат: прямі (бюджетні) і непрямі.

Зокрема, прямі витрати виробляються наступними категоріями департаментів і виділяються з їх бюджетів:

- центральний IT-департамент компанії, відповідальний за розвиток і підтримку корпоративної інформаційної системи електронного навчання (верхній корпоративний рівень);

- групи програмного забезпечення, підтримки і розвитку інформаційних технологій електронного навчання, наявні всередині виробничих і адміністративних підрозділів компанії (рівень відділів);

- окремі групи фахівців, що забезпечують спеціалізовані види послуг, наприклад, послуг зв'язку в передачі даних [1; 4].

Що стосується прямих витрат, то вони включають в себе наступні групи:

- капітальні витрати (обладнання і програмне забезпечення);

- витрати на управління інформаційними технологіями електронного навчання;

- витрати на технічну підтримку програмного й апаратного забезпечення;

- витрати на розробку прикладного програмного забезпечення внутрішніми силами;

- витрати на аутсорсинг;

- витрати на навчання;

- витрати на відрядження;

- витрати на послуги зв'язку і деякі інші групи витрат [1; 2].

Є окремі методології визначення складників сукупної вартості володіння за вищевказаними групами прямих витрат.

Найбільш трудомістку для розрахунку групи витрат складають витрати на управління. Сюди входять, зокрема, і витрати на:

- проектування;

- управління проектами;

- адміністрування мереж;

- подолання надзвичайних ситуацій;

- налагодження систем і підсистем;

- управління контрактами на закупівлю й управління поставками [1; 3].

Серед непрямих витрат можна виділити дві групи джерел виникнення непрямих витрат, пов'язаних і використанням інформаційних технологій електронного навчання.

Природа першої групи непрямих витрат криється в тому, що якщо інформаційна система електронного навчання спроектована і працює погано (наприклад, великий час зупинок сервера), то це викликає непродуктивне витрачання часу у користувачів інформаційної технології електронного навчання (перерви в роботі) або навіть втрати в бізнесі компанії. Зазвичай непрямі витрати важко визначити безпосеред-

ньо. Однак їх можливості слід враховувати під час проектування інформаційних систем електронного навчання й організації їх технічної підтримки. При цьому слід розрізняти плановий час непрацездатності та наднормативний час.

Природа другої групи непрямих витрат криється в організаційній стороні інформаційних технологій електронного навчання і полягає в тому, що внаслідок неналежної підтримки з боку штатних співробітників IT кінцеві користувачі інформаційної технології електронного навчання всередині компанії самі змушені займатися питаннями відновлення працездатності, самонавчанням тощо, що також зменшує продуктивний час їх роботи. Таким чином, відстеження сукупної вартості володіння в компаніях – це об'єктивна неминучість, якщо IT-менеджери хочуть:

- підвищити віддачу від інвестицій в інформаційні технології електронного навчання;

- обґрунтовано підходити до складання IT-бюджетів;

- скоротити витрати на наявні інформаційні технології електронного навчання і тим самим знайти кошти для інших проектів;

- продемонструвати керівництву компанії, що їх витрати на інформаційні технології електронного навчання виправдані, а служба IT працює добре.

Ця робота повинна вестися постійно. TCO – ключова кількісна характеристика, що відображає економічні аспекти стану IT в компанії і показує ефективність їх роботи.

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

1. Виокремлено такі методики оцінки витрат і проектів електронного навчання на основі інформаційних технологій: сукупна вартість володіння; функціонально-вартісний аналіз; повернення на вкладені інвестиції; аналіз вигод і витрат та збалансована система показників.

2. Виявлено, в чому полягають переваги застосування підходу сукупної вартості володіння в межах інформаційних технологій електронного навчання: в обґрунтуванні витрат на існуючі або майбутні проекти електронного навчання на базі інформаційних технологій; в доказі ефективності існуючих або майбутніх проектів електронного навчання на базі інформаційних технологій; у змаганні за IT-бюджет; в доказі ефективності роботи IT-департаменту раді директорів компанії або акціонерам компа-

нії, далеким від технологій, але таким, які обізнані у витрачанні коштів компанії.

3. Виділено категорії департаментів, що фінансують проекти електронного навчання на основі інформаційних технологій: центральний ІТ-департамент компанії, відповідальний за розвиток і підтримку корпоративної інформаційної системи електронного навчання (верхній корпоративний рівень); групи програмного забезпечення, підтримки і розвитку інформаційних технологій електронного навчання, наявні всередині виробничих і адміністративних підрозділів компанії (рівень відділів); окремі групи фахівців, що забезпечують спеціалізовані види послуг, наприклад, послуг зв'язку в передачі даних.

4. Охарактеризовано особливості порівняння сукупної вартості володіння в одній організації з сукупною вартістю володіння в інших компаніях аналогічного профілю. Підкреслено,

що досить часто виявляється досить важко оцінити прямий економічний ефект від інформаційних технологій електронного навчання (тобто прибуток від їх впровадження). Порівняння ж показників сукупної вартості володіння дає ІТ-менеджеру можливість довести керівництву компанії, що ІТ-проект має економічні показники не гірше, ніж у середньому по галузі (або краще).

Список використаної літератури:

1. Клокар Н. Методологічні основи запровадження дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації. *Шлях освіти*. 2012, № 4(46). С. 38–41.
2. Морзе Н.В. Інформаційні технології в навчанні. Київ, 2004. 240 с.
3. Пометун О.І. Енциклопедія інтерактивного навчання. Київ, 2007. 144 с.
4. Ясулайтіс В.А. Дистанційне навчання: методичні рекомендації. Київ, 2005. 72 с.

Khmyrov I. M. Application of TCO in e-learning information systems in the context of public administration

The paper explores application of TCO in e-learning information systems in the context of public administration. In particular, the following methodologies for estimating costs and information technologies based on e-learning projects are identified: total cost of ownership; functional and cost analysis; return on investment; benefit-cost analysis and balanced scorecard. The following benefits of using the TCO approach within e-learning information technologies are identified: justifying of costs of existing or future e-learning projects based on information technologies; proving the effectiveness of existing or future information technology-based e-learning projects; fight for the IT budget; proving the effectiveness of the IT department to the company's board of directors or to the company's shareholders, far from technology. The following categories of departments that finance information technology-based e-learning projects are identified: the company's central IT department, which is responsible for development and support of the corporate information system of e-learning (upper corporate level) of the group of software, support and development of information technologies of e-learning, existing within the production and administrative divisions of the company (division level) separate teams of specialists providing specialized services, for example, communication services in data transmission. It is shown that direct costs in the total cost of ownership structure include the following components: capital costs (equipment and software); E-learning information technology management costs; software and hardware technical support costs; the cost of developing application software internally; expenses on outsourcing; costs of training; travel expenses; communications and some other cost groups. The features of comparison of total cost of ownership in one organization with total cost of ownership in other companies of similar profile are described. It is noted that quite often it is difficult to estimate the direct economic effect of information technologies of e-learning.

Key words: total cost of ownership, public management aspect, methodology, and information technology, e-learning.

УДК 351.82:338.24(061.1ЄС)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-34>**Д. О. Черніков**аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА РАХУНОК ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА РОЛЬ КЛАСТЕРНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Стаття досліджує взаємозв'язок між формуванням пріоритетів індустріальної, інноваційної, регіональної політики в Європейському Союзі, роллю в цьому процесі бізнес-об'єднань та кластерних організацій (включаючи Європейську кластерну обсерваторію та Європейську платформу співпраці кластерів), а також фінансування відповідних заходів за рахунок структурних фондів та національних бюджетів (державної допомоги суб'єктам господарювання, що надається країнами-членами ЄС). Показано декілька етапів трансформації індустріальної політики в Європейському Союзі – від суто секторальної до політики горизонтального характеру, яка, зокрема, формулюється та впроваджується на наднаціональному рівні (на прикладі стратегії «Європа–2020»). Передумовами цієї трансформації є розвиток спільного ринку, створення економічного і валютного союзу, а також захист конкуренції, в тому числі у сфері державної підтримки економічної діяльності (державна допомога суб'єктам господарювання). Також показано деякі переваги використання коштів структурних фондів ЄС (конкурсний підхід, наднаціональний рівень) перед фінансуванням за рахунок національних бюджетів, урахуовуючи міжнародні норми, що регулюють надання субсидій підприємствам. Висвітлено роль кластерних організацій та бізнес-асоціацій (як каналів комунікації учасників ринку з інституціями ЄС) у формуванні відповідних пріоритетів політики, а також важливість застосування смарт-спеціалізації, що, зокрема, сприяє усуненню таких вад ринку, як брак координації (коли фірма не розуміє наслідків своїх дій для ринку), асиметрія інформації (коли фірма розуміє, що наслідки можливі, але не вистачає інформації для прийняття раціонального рішення) і залежність від раніше прийнятих рішень. Досліджено тенденції в переорієнтації обсягів коштів структурних фондів та державної допомоги суб'єктам господарювання відповідно до пріоритетів індустріальної, інноваційної та інших напрямів політики ЄС та держав-членів ЄС. Показано, що контроль у сфері державної допомоги з боку наддержавного органу невід'ємно пов'язаний із наявністю джерел фінансування економічної діяльності також на наддержавному рівні.

Ключові слова: індустріальна (промислова) політика, державна допомога, спільний ринок, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. У процесі реформи децентралізації та запровадження європейських підходів до формулювання і реалізації державної регіональної політики в Україні вже зроблено низку вагомих кроків. Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385) визначає кластери як один із інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку. Крім того, у 2018 році смарт-спеціалізацію визначено як підхід, що має використовуватися для підготовки стратегій регіонального розвитку

на державному та регіональному рівнях [1], що, відповідно, впливатиме на фінансування проектів за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Відповідно, питання фінансування проектів стимулювання місцевого економічного розвитку одержало значну увагу науковців саме в контексті регіональної політики. Водночас на фінансування видатків місцевих бюджетів для цілей місцевого економічного розвитку в останні роки вплинуло також і запровадження правил державної допомоги ЄС, яке здійснюється на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Сою-

зом. Цей аспект не був достатньо досліджений, відповідно, існує необхідність більш комплексно дослідити взаємозв'язок між джерелами фінансування – як за рахунок структурних фондів, так і за рахунок національних бюджетів, документів публічної політики та ролі кластерів, бізнес-асоціацій у Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням функціонування кластерів у європейському контексті приділено досить значну увагу вітчизняних вчених. Зокрема, В. Чужиков та О. Лук'яненко досліджували аспекти кластерної політики [2], а О.Паливода, Л. Селіверстова достатньо уваги приділили послугам послуги кластерних організацій [3, с. 113]. У свою чергу, А. Землянкін, І. Підричева відзначають важливість саме науково-інноваційної інфраструктури на регіональному рівні для продукування знань [4, с. 199]. О. Федірко дослідив державну підтримку інноваційної діяльності в розрізі категорій одержувачів [5]. Н. Комар запропонувала перелік основних принципів державної підтримки інноваційних кластерів: адресність, комплексність, цільовий характер, об'єктивність, еквівалентність – що в цілому відповідає основним принципам побудови правил державної допомоги ЄС [6, с. 56]. Водночас потрібно більш детально дослідити зв'язки між процесами формування політики на наднаціональному рівні, оскільки це прямо пов'язано з фінансуванням за рахунок фондів ЄС, та акцентувати роль кластерних організацій та інших асоціацій у цих процесах.

Мета статті – дослідити формування пріоритетів індустріальної та інноваційної політики ЄС за участі кластерних організацій та бізнес-об'єднань, порівняти обсяги фінансування за рахунок структурних фондів та коштів національних бюджетів держав-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Формування спільного ринку, розвиток економічного та валютного союзу в рамках Європейського Союзу (далі – ЄС) ЄС поступово перетворили індустріальну політику з передусім секторально-орієнтованої (підтримка «національних чемпіонів») на горизонтальну політику, що «вбудована» в низку інших політик ЄС, таких як торговельна, політика розвитку внутрішнього ринку, дослідження та інновації, конкурентна політика, регуляторний клімат (умови ведення бізнесу), захист прав інтелектуальної власності, енергетика, охорона довкілля та громадське здоров'я.

Набуття індустріальної політики горизонтального характеру невід'ємно пов'язано з поступовим розвитком спільного (єдиного ринку). Експерти Європарламенту виділяють 5 етапів розвитку індустріальної політики в ЄС [7, с. 25–28]:

1. На етапі функціонування Європейського об'єднання вугілля та сталі (1951–1957 рр.) стимулювання пропозиції товарів відбувалося за допомогою торговельного захисту, квот, мінімальних цін.

2. Із моменту створення Європейського Економічного Співтовариства (1957 рік) і до початку 1980 років (коли створення спільного ринку увійшло в найбільш інтенсивну фазу) європейська спільнота не мала чітко сформульованої індустріальної політики. Одночасно держави-члени практикували заходи секторального втручання, пріоритетом яких було саме виправлення провалів ринкового механізму та підтримка розвитку «національних чемпіонів».

3. Коли спільний ринок був сформований (початок 1990-х років), пріоритет змістився на розвиток конкурентного середовища, оскільки попередня політика підтримки секторів не завжди доводила свою результативність. Крім того, з розвитком економічного і валютного союзу (створення якого започатковано Маастріхтським договором про Європейський Союз 1992 року) виникла доцільність також розвивати індустріальну політику на рівні ЄС за допомогою горизонтальних заходів та політику у сфері зайнятості, ринків праці.

У цьому контексті, наприклад, А.-М. Ель-Аграа розглядає індустріальну політику в ЄС невід'ємно від політики конкурентоспроможності, яка має горизонтальний (сприятливе середовище в розрізі фіскальної, конкурентної, соціальної, екологічної та інших напрямів політик) та секторальний (розвиток окремих галузей) виміри. Єдиний ринок регулюється за принципом відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією (стаття 119 Лісабонського договору), а нагляд у сфері конкуренції є виключною компетенцією ЄС [8, с. 117–120]. До переліку інструментів традиційної (або секторально-орієнтованої) індустріальної політики відносять субсидії, податкові пільги, інструменти торговельного захисту та публічні закупівлі. У випадку індустріально-конкурентної політики цей перелік доповнюється заходами з дерегуляції, модернізації професійної підготовки, підтримки інфраструктури та досліджень.

4. Період 2000–2010 років характеризується появою низки міжсекторальних ініціатив, які поглиблювали горизонтальний підхід до впровадження індустріальної політики, але поки що фокусувалися на вирішенні низки проблем, характерних для різних галузей: права інтелектуальної власності, конкурентоспроможність, доступ до ринків, навички тощо.

5. На нинішньому, п'ятому, етапі ЄК не лише реагує на спільні проблеми, а формулює пріоритети розвитку індустріальної політики. Єврокомісія розглядає індустріальну політику як таку, що формує рамкові умови, сприятливі для промислової конкурентоздатності [7, с. 60]. Оскільки захист конкуренції сприяє зростанню продуктивності, індустріальна політика невід'ємно пов'язана з політикою захисту конкуренції в ЄС, що, крім державної допомоги, також включає контроль за злиттям та поглинанням, антитрастове регулювання та публічні закупівлі. Захист конкуренції на рівні ЄС допомагає промисловій політиці досягти своєї мети, але водночас модерує вплив національних промислових політик для уникнення спотворення конкуренції на єдиному ринку ЄС.

Відтак моніторинг і контроль у сфері державної допомоги захищають конкуренцію на єдиному ринку від можливого спотворення через дії урядів держав-членів ЄС.

Водночас економічний та валютний союз, крім централізованої монетарної політики (що впливає на індустрію через обмінний курс євро, та кредиту), також стосується координації низки напрямів економічної політики. Відтак індустріальна політика «вбудована» в низку інших політик ЄС, таких як торговельна, політика розвитку внутрішнього ринку, дослідження та інновації, конкурентна політика, регуляторний клімат (умови ведення бізнесу), захист прав інтелектуальної власності, енергетика, охорона довкілля та громадське здоров'я.

Така трансформація дозволила приймати на наднаціональному рівні ЄС відповідні стратегічні програмні документи (Лісабонська стратегія у 2000 році та стратегія «Європа–2020» у 2010 році [9]), а головне – фінансувати проекти за рахунок фондів ЄС. Розвиваючи функцію підтримки економічної діяльності на наднаціональному рівні, за рахунок свого бюджету і на основі програмних пріоритетів, ЄС, на думку автора, в такий спосіб вирішує низку питань, характерних для державної допомоги як вибіркового інструменту, що може негативно впливати на конкуренцію або торгівлю:

1) по-перше, конкурсний характер відбору проектів для фінансування мінімізує можливість застосування критерію вибіркової для визначення субсидії на основі правил Світової організації торгівлі (далі – СОТ). Крім того, хоча проекти можуть опосередковано сприяти зростанню експортного потенціалу, вони не є експортними субсидіями, оскільки мета підтримки формально жодним чином не пов'язана із прямою підтримкою експорту;

2) по-друге, наднаціональний механізм підтримки охоплює низку держав-членів та має міжсекторальний характер, а наявні ресурси бюджету ЄС значно вищі за можливості окремих держав-членів. Це запобігає неефективному і нерезультативному витрачання коштів національних бюджетів, оскільки держави-члени мають різну фінансову спроможність для здійснення кластерної політики [2, с. 88–90].

Стратегія «Європа–2020» побудована навколо таких пріоритетів, як єдиний ринок, цифровізація, низьковуглецева та циркулярна економіка, інвестиції, міжнародний вимір. Зокрема, для інноваційної політики Європейська Комісія визначила низку пріоритетів: ринки для новітніх технологій із метою розвитку «чистого виробництва»; опорні технології; ринки біотехнологічної продукції; стала індустріальна політика, будівництво та сировина; «чисті» транспортні засоби; «інтелектуальні» електромережі.

При цьому держави-члени або їх регіони також можуть встановлювати пріоритети індустріальної політики, що, зокрема, відбувається за участю бізнес-асоціацій та кластерів – платформ, де «державні та приватні суб'єкти співпрацюють із метою створення інновацій та розвитку порівняльних переваг» [2; 19].

У контексті реалізації стратегії «Європа–2020» особливу роль відіграє смарт-спеціалізація, яка має покращити конкурентоспроможність завдяки поєднанню ресурсів, експертизи бізнесу, органів влади та навчальних закладів. Цей підхід має дві переваги: влада краще розуміє потреби одержувачів підтримки, а одержувачі краще знають програми підтримки, які орієнтовані саме на них. При цьому варто підкреслити, що підхід Єврокомісії полягає у стимулюванні створення свого роду «інноваційних ніш» на регіональному рівні, у яких кластери можуть бути найкращими [20, с. 354]

Під час формулювання, впровадження та оцінювання індустріальної політики дуже важливою є роль зацікавлених сторін, вплив

яких в ЄС інституціолізований у принаймні трьох вимірах:

1) бізнес-асоціації, що співпрацюють із Єврокомісією та іншими інституціями ЄС;

2) вплив регіонів, який у контексті індустріальної політики реалізується через механізми впливи громадянського суспільства (Європейський економічний та соціальний комітет);

3) моніторинг ситуації і вироблення пропозицій за допомогою кластерних організацій на регіональному рівні та наднаціональному рівні за допомогою платформ, які об'єднують ці організації.

Створення спільного ринку відбувалося в тісній взаємодії європейських інституцій із національними, наднаціональними та секторальними бізнес-асоціаціями. На думку С. Лауренса, структурований вплив цих асоціацій, у першу чергу, на Єврокомісію є каналом комунікації секторальних ринкових пріоритетів, на основі яких у подальшому Єврокомісія може формувати горизонтальні пріоритети політики [10].

На думку Р. Троббіані, позиція регіонів також відіграє роль у формулюванні політики ЄС шляхом інформування Єврокомісії про ситуацію і проблеми в розрізі секторів економіки, індустріальної політики, досліджень та розвитку [11, с. 188]. Взаємодія з європейськими інституціями відбувається в рамках понад 300 комітетів, сформованих зацікавлених сторін та експертів ЄК, де відбувається обмін технічною інформацією та позиціями щодо європейських інтересів. План законодавчих робіт ЄК, що публікується на наступний рік, виступає своєрідною дорожньою картою для таких консультацій [12, с. 157].

Кластерна політика в ЄС є складовою частиною регіональної, індустріальної та інноваційної політики [13; 12]. Кластери, відповідно, є інструментами, що використовуються протягом усього циклу політики: аналіз структури регіональної економіки; вибір пріоритетних сфер та діяльності; впровадження заходів; оцінка впливу і досягнень у відповідних сферах. Завдяки аналізу можна виокремити місцеві та міжнародні індустрії; порівняти впливовість одного сектору порівняно з іншими саме в регіональному вимірі; визначити смарт-спеціалізацію та конкурентоспроможність регіону. Наявність смарт-спеціалізації є однією з основних вимог для отримання фінансування зі структурних фондів ЄС, а надання державної регіональної інвестиційної допомоги також має чітку прив'язку до регіональних програм розвитку [14; 16].

Європейська кластерна обсерваторія та Європейська платформа співпраці кластерів збирають дані стосовно індустрій, інновацій, регіонів та кластерів, що допомагають у подальшому формувати політику, засновану на фактах. Модель, яку застосовує Європейська кластерна обсерваторія, спрямована на оцінювання доцільності, стану впровадження та результатів надання допомоги і включає такі групи показників:

1) статистичний аналіз показників підприємства у порівнянні з показниками річних звітів (зростання доданої вартості, прибутковість, заробітна плата на одного працівника);

2) опитування та інтерв'ю представників фірм, що є учасниками кластеру та кластерних організацій, аналіз повідомлень у соціальних мережах;

3) порівняння (бенчмаркінг) з іншими кластерами.

У свою чергу, Європейська платформа співпраці кластерів збирає та аналізує інформацію з метою налагодження міжнародного співробітництва між кластерами та кластерними організаціями (карти та профілі кластерів, їх організації; створення секторальних та тематичних об'єднань; пошук партнерів; пошук проектних ідей та джерел фінансування) [15, с. 9–12].

Застосування зазначеного підходу в індустріальній та інноваційній політиках сприяє усуненню таких вад ринку, як брак координації (коли фірма не розуміє наслідків своїх дій для ринку), асиметрії інформації (коли фірма розуміє, що наслідки можливі, але не вистачає інформації для прийняття раціонального рішення) і залежність від раніше прийнятих рішень. Відтак кластерний підхід для подолання недоліків ринку вважається таким, що менше шкодить глобальному добробуту (завдяки потокам інформації та залученню зацікавлених сторін) [15, с. 34].

Визначення програмних пріоритетів на наднаціональному рівні відповідним чином вплинуло як на політику стосовно державної допомоги, так і на пріоритети фінансування програм і проектів за рахунок бюджету ЄС.

По-перше, відбулась кардинальна переорієнтація обсягів державної допомоги на досягнення цілей горизонтального, а не секторального характеру. Амброзьяк відзначає зростання частки горизонтальної допомоги з 58% у 1995 році до 92% у 2013 році, при тому, що валові обсяги державної допомоги зменшилися з 1,07% ВВП ЄС до 0,4% [16, с. 115].

Таблиця 1
Порівняльний аналіз видатків структурних фондів ЄС та державної допомоги суб'єктам господарювання, млн. євро

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Секторальний розвиток, зайнятість, розвиток МСП, довкілля									
Державна допомога:									
Секторальний розвиток	10817,2	9887,1	5390,0	6722,9	5314,4	4978,4	5248,6	4921,3	5111,8
МСБ, вкл. ризиковий капітал	5723,5	4585,3	4003,1	4100,1	3572,4	3795,0	4631,8	4492,7	5782,3
Зайнятість	2631,1	2803,3	2747,8	2802,3	2898,3	2723,5	2552,8	2295,7	2519,7
Довкілля, енергозбереження	14235,7	14053,8	13003,4	14788,0	15822,1	42394,0	46805,3	57104,8	61278,1
Бюджет ЄС:									
Європейський фонд стратегічних інвестицій								1 031,6	2 506,4
Рамкова програма конкурентоспроможності та інновацій (до 2014 р.), Програма конкурентоспроможності підприємств та МСП (COSME)	309,6	243,3	494,7	416,7	577,0	236,9	347,6	239,8	268,4
Дослідження, розвиток, інновації									
Державна допомога:	10794,0	10803,2	10030,1	9457,8	9189,5	9235,7	8793,9	9453,8	8814,9
Бюджет ЄС: рамкові програми фінансування досліджень та інновацій (з 2014 року - Горизонт 2020)	6 675,4	6 919,9	7 510,7	8 538,6	9 590,4	7 414,8	9 626,8	10 588,1	10 862,7
Регіональний розвиток									
Державна регіональна допомога:	16065,1	14234,0	13162,3	12335,7	13034,3	14782,1	11337,6	8499,1	9888,2
Структурні фонди - інвестиції для зростання та зайнятості	26 848,5	29 214,0	35 914,3	38 858,4	45 014,6	52 128,7	48 279,6	35 503,4	33 756,6
Конвергенція - допомога менш розвиненим регіонам	19 886,8	21 725,6	27 121,2	30 438,2	34 688,8	30 747,4	27 818,5	21 674,6	17 324,5
Конкурентоспроможність та зайнятість (більш розвинені регіони)	6 176,3	6 757,4	7 651,0	7 036,0	8 678,4	7 751,0	7 562,7	4 817,5	5 403,5
Фонд згуртованості (нові держави-члени)	7 083,8	7 959,9	6 453,7	9 626,2	11 910,3	13 456,4	12 087,3	7 423,2	8 347,8

Джерело: складно автором за даними [18, 19]

По-друге, політичні цілі конкурентоспроможності, інноваційності знайшли своє відображення у фінансових інструментах ЄС: програмах COSME, Horizon 2020, Фонді стратегічних інвестицій. Якщо протягом 1960–1990-х років структурні фонди ЄС спрямовувалися на покращення структури економіки, подолання недоліків, то останні роки засвідчили додаткову орієнтацію на стимулювання інновацій.

Горизонтальний, наскрізний характер програмних цілей для державної допомоги та структурних фондів, програм ЄС можна простежити на основі проведеного автором порівняльного аналізу (див. табл. 1.) обсягів валових обсягів державної допомоги та видатків програм і структурних фондів ЄС. Дані за 2009–2017 роки свідчать про таке:

1. Обсяги державної допомоги на секторальний розвиток зменшилися вдвічі: з 10,1 млрд. євро до 5,1 млрд. євро. Водночас видатки на розвиток МСП та зайнятості є сталими і зберігалися на рівні 5,7 та 2,6 млрд. євро відповідно.

2. Видатки державної допомоги на завдання у сферах довкілля та енергозбереження виросли в 4,3 рази, з 14,2 до 61,3 млрд. євро

3. У сфері досліджень, інновацій та розвитку обсяг видатків державної допомоги зменшився з 10,8 до 8,8 млрд. євро, а обсяг програмних видатків ЄС (Горизонт 2020 з 2014 року, до того – рамкові програми) виріс з 6,7 до 10,8 млрд. євро.

4. Основними інструментами державної допомоги залишаються грантові кошти (тобто бюджетні субсидії), сума яких виросла понад удвічі – з 34 млрд. євро до 70,1 млрд. євро, а також податкові пільги – сума яких виросла на 25% – з 25,6 до 32,4 млрд. євро. На нашу думку, така динаміка пояснюється тим, що адмініструвати досягнення горизонтальних цілей є більш ефективним саме завдяки цим інструментам. Крім того, майже 90% державної допомоги надано без залучення додаткових джерел співфінансування.

5. Обсяги регіональної інвестиційної допомоги зменшилися з 16 до майже 10 млрд. євро, а обсяги видатків структурних фондів виросли з 26,8 до 33,8 млрд. євро, також фонд згуртованості (допомога новим державам-членам) виріс з 7,1 до 8,3 млрд. євро.

До того ж програмні пріоритети індустріальної політики відображаються і в тематичних пріоритетах регіональної політики (структурних фондів та фонду згуртованості): дослідження,

технологічний розвиток та інновації, інформаційно-комунікаційні технології (з 2020 року – цифровізація), конкурентоспроможність МСП, підтримка низьковуглецевої економіки в усіх секторах, сприяння адаптації до змін клімату, попередження та управління ризиками, збереження та захист довкілля, сприяння ефективному використанню ресурсів, стале транспортне забезпечення (з 2020 року – стратегічні транспортні та цифрові мережі), зайнятість, трудова мобільність тощо [17].

Висновки і пропозиції. Механізм формулювання та реалізації пріоритетів індустріальної, регіональної, інноваційної політики за участю кластерних організацій та бізнес-об'єднань в Європейському Союзі створює можливості для цільового залучення коштів фондів ЄС та коштів держав-членів ЄС. Завдяки наявності програмних пріоритетів та застосуванню механізмів нагляду ЄС також спрямовує кошти державної допомоги на досягнення цих пріоритетів, що попередньо сформульовані в структурованому процесі взаємодії бізнесу, влади та наукової спільноти. Відтак доцільність контролю у сфері державної допомоги невід'ємно пов'язана з доступністю коштів структурних фондів ЄС. У подальшому на конкретних прикладах підтримки спеціальних економічних зон або індустріальних парків доцільно дослідити тенденції у співфінансуванні відповідних проектів за рахунок коштів приватних інвесторів, фондів ЄС та державної допомоги суб'єктам господарювання.

Список використаної літератури:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 959 «Про внесення змін до порядку, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 і 932». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-2018-%D0%BF>.
2. Чужиков В.І. Кластерна політика Європейського Союзу. *Економіка України*. 2013. № 2. С. 81–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2013_2_9.
3. Паливода О.М. Управління інноваційним розвитком промисловості в країнах Європейського Союзу на основі формування кластерної інфраструктури. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 1(1). С. 185–191. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvp_2017_1\(1\)_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvp_2017_1(1)_27).
4. Землянкін А.І. Нова інноваційна політика Європейського Союзу: досвід для України. *Регіональна економіка*. 2013. № 2. С. 193–202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2013_2_24.
5. Федірко О.А. Національні моделі державної підтримки інноваційної діяльності в ЄС. *Еконо-*

- міка та держава. 2017. № 5. С. 65–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_5_16.
6. Комар Н. Концепція формування та державної підтримки інноваційних кластерних структур в Європі. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2014. Вип. 2. С. 53–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2014_2_7.
 7. EU Industrial Policy: Assessment of Recent Developments and Recommendations for Future Policies / J. Pellegrin, M. Letizia, C. Jensen, A. Bolognini, 2015. 116 с. (European Parliament).
 8. El-Agraa A. The European Union Illuminated. Its Nature, Importance and Future. 2015. 328 с.
 9. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *European Commission*. 2010. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
 10. Laurens S. Lobbyists and Bureaucrats in Brussels. 2018. 224 с.
 11. Trobbiani R. European Regions and Their Interests. *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*. 2019. С. 185–207.
 12. Nørgaard R-W. Lobbyism in the EU Comitology System. *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*. 2019. С. 149–165.
 13. OECD Reviews of Regional Innovation. Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches, 2007. 350 с.
 14. Smart Guide to Cluster Policy. *European Commission*. 2016. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Smart+Guide+to+Cluster+Policy/fd0f16b9-0759-43ca-b950-ec0192e220c8>.
 15. Strengthening Clusters and Competitiveness in Europe. The Role of Cluster Organisations. *European Cluster Observatory*. 2012. URL: <http://www.clusterobservatory.eu>.
 16. Ambroziak A. The New Industrial Policy of the European Union. 2017. 271 с.
 17. Thematic objectives. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives.
 18. State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017. *European Commission*. 2018. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf.
 19. Eurostat Database. *Eurostat*. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
 20. Farla K. Industrial Policy in the European Union. *Developing Modern Industrial Policy and Practice*. 2015. С. 346–397.

Chernikov D. O. Mechanism of public support of economic activity in the European Union and role of the cluster organisations

The article explores the relationship between the shaping of industrial, innovation, regional policy priorities in the European Union, the role of business associations and cluster organizations (including the European Cluster Observatory and the European Cluster Cooperation Platform) in this process, as well as the financing of relevant activities through national budgets (state aid to undertakings provided by the EU Member States). Several stages of transformation of industrial policy in the European Union are presented – from sectoral to horizontal policy, which is formulated and implemented in particular at the supranational level (as exemplified by the Europe 2020 strategy). The prerequisites for this transformation are: the development of a common market, the creation of an economic and monetary union, and the protection of competition, including in the field of state support for economic activities (state aid to undertakings). It also shows some advantages of using EU structural funds (competitive approach, supranational level) over financing from national budgets, taking into account the international rules addressing the provision of subsidies to companies. The role of cluster organizations and business associations (as channels of communication of market participants with the EU institutions) in shaping relevant policy priorities is highlighted, as well as the importance of using smart specialization, which in particular contributes to addressing such market failures as lack of coordination (when a firm does not understand the consequences of its actions for the market), asymmetry of information (when the firm realizes that consequences are possible, but lacks information to make a rational decision) and dependence on previous decisions. Trends in reorientation of structural funds and state aid to economic entities in accordance with the priorities of industrial, innovation and other policy areas of the EU and EU Member States have been investigated. It has been shown that the control in the field of state aid by a supra-state body is inherently linked to the availability of sources of financing for economic activity also at the supra-state level.

Key words: industrial policy, state aid, single market, European integration.

І. В. Шкрабак

доктор економічних наук, доцент, професор кафедри економіки підприємства
Донбаської державної машинобудівної академії

М. О. Нікульчев

кандидат філософських наук, доцент, завідувач кафедри філософії
Донецького національного технічного університету

НАПРЯМИ РОЗБУДОВИ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

У статті представлено технологічну структуру виробництва України порівняно з окремими країнами світу. Обґрунтовано, що синергія дії механізмів реалізації державної політики науково-технологічного розвитку країни найбільш повно проявляється в рамках національної інноваційної системи, виявлено і проаналізовано актуальні тенденції її функціонування за останні десять років. Виявлено, що стабільне зменшення основних показників діяльності наукових організацій, підготовки наукових кадрів в Україні, фінансування наукових досліджень і розробок, інноваційної діяльності промислових підприємств супроводжуються високими темпами зростання наукової діяльності у підприємницькому секторі; змінами у структурі внутрішніх поточних витрат на виконання НДР за видами робіт за секторами діяльності; скороченням кількості аспірантів і докторантів за галузями знань і спеціальностями, які є драйверами технологічного оновлення національної економіки, і низькою результативністю діяльності аспірантури і докторантури. Встановлено, що регулюючою підсистемою НІС України не сформовані механізми спрямування науково-технологічної й інноваційної діяльності на зміну структури технологічних укладів. Обґрунтовано, що пріоритетним шляхом стратегічного розвитку технологічних укладів національної економіки є використання передових індустріальних технологій для модернізації підприємств третього і четвертого технологічних укладів з подальшим послідовним переходом до інноваційного розвитку країни. Обґрунтовано провідну роль інституціонального механізму державного регулювання науково-технологічного розвитку країни і визначено основний напрям його трансформації – створення «інституціональної вісі», що визначає концептуальні засади державної політики у сфері науково-технологічного й інноваційного розвитку країни, закріплює національну модель зміни технологічних укладів, окреслює стратегію науково-технологічного розвитку і національний план дій на її виконання. Обґрунтовано необхідність виділення сектору освіти, як нового інституціонального партнера в межах національної інноваційної системи України, і запропоновані напрями трансформації організаційного й економічного механізмів державного регулювання науково-технологічного розвитку країни.

Ключові слова: технологічний уклад, національна інноваційна система, інституціональний партнер, інституціональна вісь, економічний механізм, організаційний механізм.

Постановка проблеми. Технологічний уклад, або технологічний устрій, як сукупність технологій та виробництв певного виду, які поєднуються в стійку цілісність, що самовідтворюється, може виступати ключовою характеристикою успішності державної політики у сфері науково-технологічного розвитку країни, результативності механізмів її реалізації, адекватності методів та інструментів державного регулювання науково-технологічної сфери

тим процесам і явищам, які мають загальноцивілізаційний характер. Так, глобалізація відкриває перед людством величезні можливості для розширення масштабів обміну товарами, послугами, інформацією, технологіями і капіталом, взаємодії в гуманітарній сфері та духовного збагачення особистості, створюючи водночас підґрунтя для розмежування країн на «цивілізаційний центр» та «периферійну зону» за рівнем їх науково-технічного розвитку, погли-

блюючи диференціацію і у розвитку соціально-економічному. На жаль, Україна перманентно перебуває у надзвичайно загрозливому стані, оскільки і до сьогодні у національній економіці консервується структура випуску продукції, де домінують III та IV технологічні уклади [2, с. 5], що вимагає оновлення підходів до розбудови механізмів реалізації державної політики науково-технологічного розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні аспекти формування інституціонального базису і побудови вітчизняної моделі державного регулювання науково-технологічного й інноваційного розвитку країни останнім часом досліджувалися досить активно, зокрема, у наукових працях С. Бублика [1], В. Жаворонкова [3], Н. Краус [4], О. Харченко [8] та інших науковців, однак їх практична реалізація потребує обґрунтування найбільш актуальних напрямів трансформації і розбудови механізмів реалізації державної політики науково-технологічного розвитку країни як основи переходу національної економіки на рейки інноваційного розвитку.

Метою статті є обґрунтування перспективних напрямів удосконалення механізмів державного регулювання науково-технологічного розвитку країни на підставі діагностики їх стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Технологічне відставання України від країн-лідерів науково-технологічного й інноваційного розвитку, від країн пострадянського простору унаочнює рис. 1.

Ю. Федорова узагальнює наукові підходи до стратегічного розвитку технологічних укладів, виділяючи чотири основні шляхи: випереджаючий перехід до технологій сьомого технологічного укладу; перевага розвитку сфери послуг та інформаційних технологій (тобто, пріоритетний розвиток шостого технологічного укладу); послідовний інноваційний розвиток (і передусім нинішнє розширення технологій п'ятого технологічного укладу); використання передових індустріальних технологій для модернізації підприємств III і IV технологічних укладів [7, с. 125]. Будь-який шлях стратегічного розвитку технологічних укладів в Україні потребує налаштування

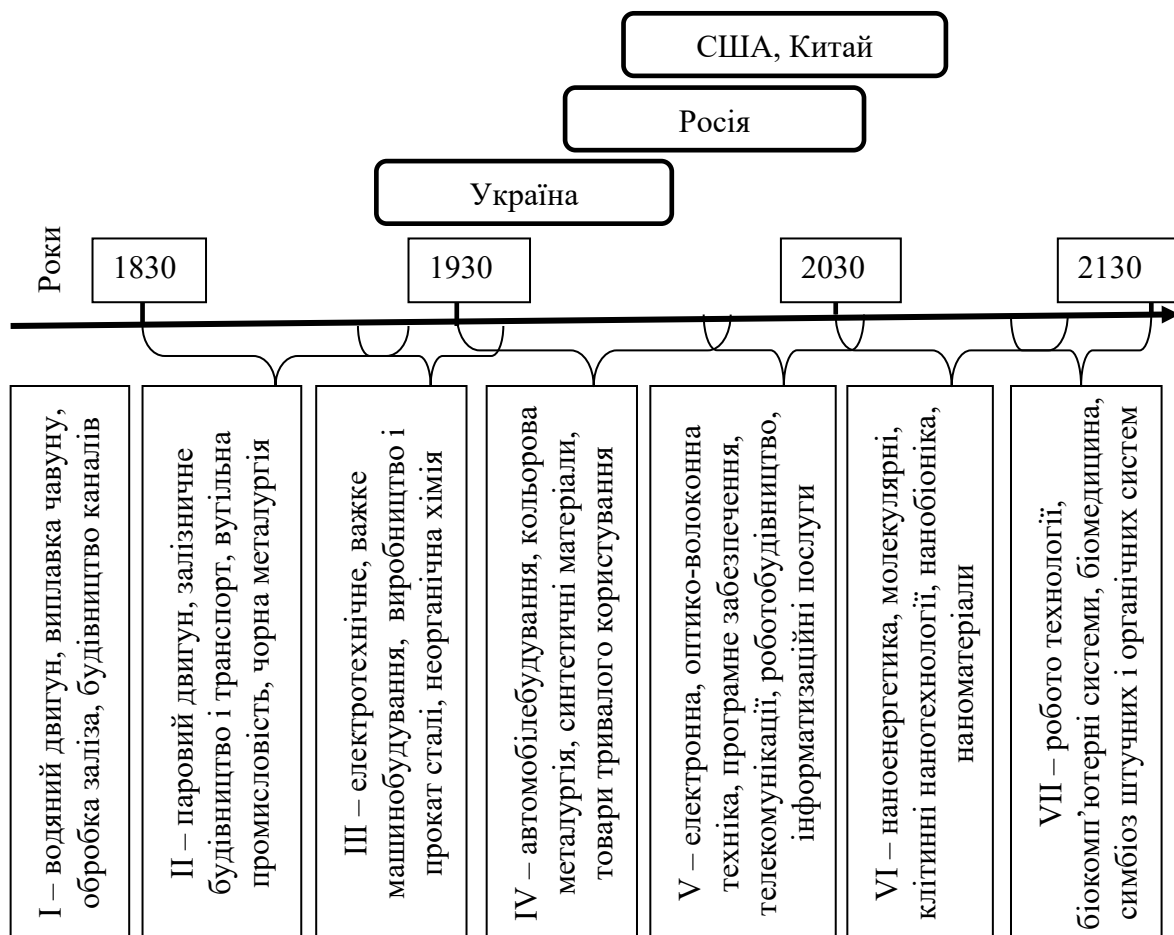


Рис. 1. Технологічна структура виробництва України у порівнянні з деякими країнами світу.

механізмів державного регулювання науково-технологічного й інноваційного розвитку країни під свою траєкторію. Синергія дії таких механізмів найбільш повно проявляється в рамках національної інноваційної системи (НІС).

НІС може розглядатися як відкрита динамічна соціально-економічна система, яка включає три складники-підсистеми: функціональну (сукупність взаємопов'язаних інституцій, зайнятих у процесі генерації, трансформації, комерціалізації і реалізації наукових знань), забезпечувальну (утворену інститутами, що підтримують безперервність і розвиток зазначеного процесу на основі самоорганізації) і регулюючу (мережа державних, галузевих і місцевих органів влади й управління, а також тимчасових і постійних координаційних органів управління за участю бізнес-структур за збереження домінуючої ролі держави у визначенні стратегічних пріоритетів і шляхів їх досягнення) [8, с. 5].

На цей час НІС демонструє кілька усталених негативних тенденцій. За даними Держслужби статистики України, з 2010 року стабільно зменшуються основні показники діяльності наукових організацій (як в цілому, так і в розрізі окремих регіонів), підготовки наукових кадрів в Україні, фінансування наукових досліджень і розробок, інноваційної діяльності промислових підприємств [5]. Більш детальний аналіз представлених даних дозволяє констатувати, що найбільш високими темпами зростається наукова діяльність у підприємницькому секторі: кількість організацій, що здійснювали НДР, тут зменшилася з 610 од. у 2010 р. до 351 од. у 2018 р. Разом з тим за той же період частка внутрішніх витрат на виконання прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у структурі внутрішніх витрат на виконання НДР зросла з 73,2% до 77,6%. Тобто зацікавленість підприємницького сектору у техніко-технологічному оновленні виробництва зберігається, однак все більше фінансовий тягар його перекладається на самі підприємства: 88,2% витрат на інновації припадають на кошти підприємств.

Відбуваються зміни у структурі внутрішніх поточних витрат на виконання НДР за видами робіт за секторами діяльності: підприємницький сектор концентрується практично цілком на науково-технічних (експериментальних) розробках (89,2%), у державному секторі превалюють витрати на фундаментальні і прикладні дослідження (56,0% і 34,2% відповідно), у секторі вищої освіти – прикладні і фундаментальні дослідження

(48,9% і 36,3% відповідно). При цьому слід відмітити, що інноваційна активність промислових підприємств і частка реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої промислової продукції демонструють досить тісну залежність від кількості організацій, що виконують НДР ($R^2 = 0,8422$ та $R^2 = 0,8568$ відповідно).

Невтішні тенденції у сфері підготовки наукових кадрів в Україні. За сталого зменшення кількості наукових установ і закладів вищої освіти, які мають аспірантуру (з 530 од. у 2010 р. до 431 од. у 2018 р.), зменшується кількість аспірантів (з 34 653 осіб у 2010 р. до 22 829 осіб у 2018 році). При цьому найбільші темпи скорочення кількості аспірантів відмічаються саме у таких галузях наук, як фізико-математичні (на 87% порівняно з 2016 р.), хімічні (на 85,4%), фармацевтичні (на 84%), технічні (на 83,7%), біологічні (на 80,3%). Слід відмітити, що лише 23% аспірантів закінчили у 2018 р. аспірантуру із захистом дисертації.

Аналіз підготовки аспірантів відповідно до Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266 [6], свідчить, що лідерами за кількістю аспірантів і зарахованих до аспірантури осіб за останні три роки є: право (14,3% від загальної кількості аспірантів), соціальні та поведінкові науки (12,1%), освіта / педагогіка (8,3%). Частка аспірантів за галузю знань «інформаційні технології» складає 5,5%, «біологія» – 2,2%, «виробництво і технології» складає 1,4%, «хімічна та біоінженерія» – 0,9%. Частка докторантів за цими галузями знань ще менша: від 3,9%, до 0,6%, що практично унеможливлює перехід до V і VI технологічних укладів за умови збереження виявлених тенденцій.

Основні показники діяльності аспірантури і докторантури свідчать про те, що підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні здійснюється переважно закладами вищої освіти (ЗВО). Так, частка аспірантів, зарахованих до аспірантури наукових установ, у 2018 р. складала лише 9,2% від загальної кількості зарахованих, а докторантів – 17,3%. Частка осіб, які закінчили аспірантуру (докторантуру) наукових установ із захистом дисертації, становила лише 6,7% (9,9% відповідно) від загальної їх кількості. Отже, основні наукові здобутки в процесі дисертаційних досліджень були створені аспірантами (докторантами) ЗВО.

Достатньо показовою є структура джерел фінансування підготовки наукових кадрів в аспірантурі (докторантурі). Серед тих, хто закінчив аспірантуру (докторантуру) у 2018 р., 72,8% осіб (та 89,2% відповідно) навчалися за рахунок державного бюджету. При цьому у 2018 р. у підприємницькому секторі були задіяні у виконанні НДР лише 228 докторів наук і 1 073 доктори філософії (кандидати наук), що складало від загальної їх кількості лише 3,2% та 5,7% відповідно. В секторі вищої освіти ці показники становили 36,3% та 34,5%. Усе викладене свідчить про доцільність виділення чотирьох інституціональних партнерів у процесі забезпечення науково-технологічного й інноваційного розвитку країни і розбудови механізмів їх взаємодії в моделі «держава – наука – освіта – бізнес».

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що регулюючою підсистемою НІС України не сформовані механізми спрямування науково-технологічної й інноваційної діяльності на зміну структури технологічних укладів національної економіки. Зокрема, не визначені стратегічні орієнтири розвитку технологічних укладів, не окреслено напрями їх досягнення. Отримані результати аналізу актуалізують шлях використання передових індустріальних технологій для модернізації підприємств III і IV технологічних укладів з подальшим послідовним переходом до інноваційного розвитку країни.

Найсуттєвіших і нагальних трансформацій потребує на цей час інституціональний механізм державного регулювання науково-технологічного й інноваційного розвитку України в частині вибудовування певної інституціональної вісі, яка на державному рівні визначатиме концептуальні засади державної політики у сфері науково-технологічного й інноваційного розвитку країни, закріплюватиме національну модель зміни технологічних укладів, окреслюватиме стратегію науково-технологічного розвитку і національний план дій на її виконання. Виділення сектору освіти у якості нового інституціонального партнера в межах національної інноваційної системи України передбачає інституціоналізацію взаємодії в системі «держава – наука – освіта – бізнес». Інституціональна вісь дозволить надати процесу продукування, трансформації, комерціалізації і реалізації наукових знань методологічної упорядкованості, специфічних організаційних форм спеціалізованої суспільної практики, сприятиме структуруванню правового поля науково-технологічної й інновацій-

ної діяльності і становленню різноманітних комунікативних органів взаємодії інституціональних партнерів. Беручи до уваги особливості і закономірності функціонування вітчизняної НІС, їх вплив на технологічну структуру виробництва в Україні, можна визначити першочергові напрями трансформації організаційного й економічного механізмів державного регулювання науково-технологічного розвитку країни:

- побудова організаційних процесів відповідно до технологій «управління за результатами» з визначенням індикаторів трансформації технологічної структури національної економіки;

- формування міжсекторальної комунікаційної платформи взаємодії інституціональних партнерів у форматі «держава – наука – освіта – бізнес» на основі конвенціональних технологій;

- організація інформаційного середовища функціонування і взаємозв'язку усіх підсистем НІС на основі цифрових технологій;

- формування системи прямих і непрямих економічних інструментів і важелів державної підтримки генерування, трансформації, комерціалізації і реалізації наукових знань за пріоритетними напрями, визначеними прийнятою на державному рівні стратегією науково-технологічного й інноваційного розвитку країни;

- розширення комплексу податкових стимулів до підвищення інноваційної активності промислових підприємств в частині виробництва і реалізації інноваційної продукції високого ступеня ринкової новизни;

- створення механізму відшкодування витрат коштів державного бюджету на підготовку здобувачів в аспірантурі (докторантурі) у разі закінчення її без захисту дисертаційної роботи.

Перспективи подальших досліджень слід визначити в напрямках:

- обґрунтування типу державної політики науково-технологічного й інноваційного розвитку (технологічного поштовху, ринкової орієнтації, соціальної орієнтації, структурних зрушень національної економіки);

- обґрунтування вітчизняної моделі взаємодії держави, науки, освіти і бізнесу на основі повного циклу створення інновацій (генерування, трансформації, комерціалізації і реалізації наукових знань);

- розробки конвенціональної комунікаційної стратегії взаємодії держави з усіма інституціональними партнерами.

Список використаної літератури:

1. Бублик С.Г. Модель державного управління науково-технологічною діяльністю в контексті теорії потрійної спіралі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 22. С. 126–130.
2. Єрохін С. Технологічні уклади, динаміка цивілізаційних структур та економічна перспектива України. URL: <http://soskin.info/ea/2006/1-2/20060102.html>.
3. Жаворонков В.О. Інноваційно-технологічні зміни як умова інноваційного розвитку України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Проблеми економіки та управління : збірник наукових праць. 2015. № 815. С. 36–45.
4. Краус Н.М., Краус К.М., Криворучко О.С. Інституціональний фон «інноваційного коридору» мікро- та макrorівня. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 3. С. 10–16.
5. Наукова та інноваційна діяльність України. Статистичний збірник-2018. *Державна служба статистики*. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/09/zb_nauka_2018.pdf.
6. Про затвердження Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150266.html.
7. Федорова Ю.В. Перспективи інноваційного розвитку України. *Вісник Хмельницького національного Університету*. 2016. № 1. С. 123–126.
8. Харченко О.С. Організаційно-економічний механізм розвитку національної інноваційної системи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.03. Краматорськ, 2015. 20 с.

Shkrabak I. V., Nikulchev M. O. The directions of mechanisms' development of the state policy realization of scientific and technological development of the country

The technological structure of Ukraine's production in comparison with individual countries of the world in the article was presented. It was substantiated that the synergy of the mechanisms of implementation of the state policy of scientific and technological development of the country is most fully manifested within the national innovation system, and actual trends of its functioning over the last ten years were identified and analyzed. It was revealed that steady decrease of the main indicators of activity of scientific organizations, training of scientific personnel in Ukraine, financing of research and development, innovative activity of industrial enterprises were accompanied by high rates of curtailment of scientific activity in the business sector; changes in the structure of internal current expenditures for the implementation of research works by type of work by sectors of activity; reducing the number of postgraduate and doctoral students in the fields of knowledge and specialties that are the drivers of technological renewal of the national economy, and low efficiency of postgraduate and doctoral studies. It was established that the regulatory subsystem of the national innovation system of Ukraine was not formed the mechanisms of directing the scientific and technological and innovative activities to change the structure of technological structures. It was substantiated that the priority way of strategic development of technological structures of the national economy is the use of advanced industrial technologies for the modernization of enterprises of the third and fourth technological structures with the subsequent consistent transition to innovative development of the country. The leading role of the institutional mechanism of state regulation of scientific and technological development of the country was substantiated and the main direction of its transformation was defined – creation of the “institutional axis”, which defines the conceptual foundations of state policy in the field of scientific and technological and innovative development of the country, establishes the national model of changing technological ways, outlines the strategy scientific and technological development and national action plan for its implementation. The necessity of allocating the education sector as a new institutional partner within the national innovation system of Ukraine was substantiated and the directions of transformation of organizational and economic mechanisms of state regulation of scientific and technological development of the country were proposed.

Key words: *technological way, national innovation system, institutional partner, institutional axis, economic mechanism, organizational mechanism.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-36>

А. В. Боровська

аспірантка кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ТА ВИДІВ КАДРОВОГО ДОБОРУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що на початку осені 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», в якому також йдеться про зміни стосовно добору на державну службу. Відповідно, можна бачити постійну увагу можновладців стосовно сутності умов та проведення кадрового відбору в державні органи. Це зумовлено тим, що в різні історичні епохи у значення кадрового добору на посади державної служби людством могли вкладатися доволі різноманітні сенси. Разом із тим ці аспекти могли відображатися в суспільних реаліях у зовсім різних послідовно та навіть паралельно існуючих видах цього явища. Остання тенденція зберігається і понині, причому залежить від різних факторів. Саме тому для продуктивного аналізу всіх багатопланових вимірів та аспектів кадрового добору на державні посади необхідно, перш за все, встановити сутність та види даного явища.

Відповідно, метою цієї статті є дослідити характер та види добору на державну службу та їх визначення у працях українських та зарубіжних дослідників.

Автором було доведено, що, зупиняючись на встановленні класифікації видів кадрового добору на посади державної служби в сучасності, можна виділити ряд підходів до цієї позиції: масовий рекрутинг, «виконавчий пошук» (англ. – executive search) і «полювання за головами» (англ. – head hunting). Зокрема, якщо перший вид полягає в доборі масштабного числа працівників із чітко окресленими навичками, то зміст другого полягає в пошуці фахівців і менеджерів середньої ланки з професійними та особистісними якостями, яке достатньо рідко можна зустріти в потенційних державних службовців. Підсумовуючи дослідження щодо природи, понять та видів добору на державну службу, автор встановив, що розуміння сутності кадрового добору на державно-управлінські посади змінювалося із плинністю історичних епох та розвитком людства та державних формацій як форм його суспільної організації. Із цієї позиції кадровий добір у межі державно-управлінського апарату історично відобразився в ряді послідовно та паралельно існуючих історичних різновидів (зайняття посади за правом спадкування, насильницьке зайняття посади, викуп посади і т.д.), поки не дійшов у своєму розвитку до сучасної стадії.

Ключові слова: кадровий добір (добір персоналу), кадровий відбір, кадровий підбір, кадрова технологія, кар'єрний етап.

Постановка проблеми. Кадровий добір осіб на управлінські посади в державних апаратах в усі часи історичного розвитку людства був одним із ключових шляхів до налагодження ефективної діяльності останніх. Тим не менш,

у різні історичні епохи у значення кадрового добору на посади державної служби людством могли вкладатися доволі різноманітні сенси. Разом із тим ці сенси могли відображатися в суспільних реаліях у зовсім різних, послідовно

та навіть паралельно існуючих видах цього явища. Остання тенденція зберігається і понині, причому залежить від різних факторів. Саме тому для продуктивного аналізу всіх багатопланових вимірів та аспектів кадрового добору на державні посади необхідно, перш за все, встановити сутність, чітко розписати поняття та розмежувати види даного явища з різних підходів, що і буде здійснено в даній статті.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Дослідження виміру кадрового добору на посади державного управління в різних формах було актуальним у працях західних науковців М. Армстронга та Ч. Тіллі, а також російських учених Е. Маслова та А. Турчинов. У вимірі аналізу вітчизняних досліджень будуть розглянуті праці таких дослідників, як: В. Амбросов, О. Амосов, С. Войтко, Н. Гончарук, О. Крушельницька, Н. Липовська, І. Мельник, А. Мельниченко, Д. Мельничук, Г. Мостовий, В. Олуйко, С. Сergyogin, Ф. Хміль.

Метою даної статті є дослідження сутності та видів кадрового добору на державну службу та їх визначення в роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Виклад основного матеріалу. Однією із ключових форм організації людського суспільства є держава. Усі державні утворення, володіючи надзвичайними організаційними можливостями та виключним легальним правом на насильницький примус, прагнуть організувати суспільне життя, встановлюючи певні «правила гри», якими стабілізуються та регламентуються дії та взаємовідносини усіх представників суспільства між собою та між ними і державою. Відповідні правила освячуються державою в системі прав та законів як чинних, узгоджених та всезагальних норм. Врешті-решт, спираючись на цю сукупність законів та закріплюючи в них власну монополію на примус, за американським політологом Ч. Тіллі, «державна бюрократія застосовує насильство в більшому масштабі, більш ефективно, більш грамотно, спираючись на більш широку згоду населення і велику готовність до співпраці з боку влади сусідніх держав, ніж кадри інших організацій» [9].

Однак, як бачимо, ключову роль у даному вимірі відіграють все ж таки кадри. Як би державний механізм не прагнув відобразити себе у праві як абстрактно діючу, деіндивідуалізовану вищу силу, все одно виконання конкретних управлінських функцій у його межах лежить на плечах простих людей зі своїми інтересами

та потребами. Відповідно, із самого початку віків існування та розвитку різних держав одним із ключових питань державного управління була проблема кадрового добору на державно-управлінські посади. Вона полягала в тому, за якими ж критеріями і яким способом набирати осіб на посади в державному апараті, аби вони чітко і професійно виконували свої функції та ні в якому разі не ставили власні егоїстичні інтереси вище державних та загальносуспільних. Дослідник А. Турчинов виділяє такі види, які у процесі наближення до оптимального стану за подібними викликами набував кадровий добір протягом історії:

- вибори на посаду;
- зайняття посади за правом спадкування;
- насильницький спосіб заняття посади;
- викуп посади;
- вибір на посаду за особисту відданість;
- призначення на посаду за заслуги» [10, с. 141].

Дані видозміни кадрового добору існували у змінних варіаціях у різних державних утвореннях минулого, до прикладу, у Старому Вавилонському царстві за правління та масштабних реформ царя Хамураппі у цій сфері (роки правління 1792–1750 рр. до н. е.), під час правління різних династій у Римській, Китайській та Візантійській імперіях, Арабському халіфаті та в інших державних формуваннях різних часів та частин світу. Узагальнюючи характеристики історичних видів добору персоналу на державні посади, можна зазначити, що спільними рисами в них були:

- несистематичний порядок використання з їх частим існуванням лише за окремих історичних обставин;
- частковість та змішаність реалізації, коли певні порядки використовувались лише в окремих галузях, причому іноді паралельно;
- обґрунтування їх застосування або на основі первісно сформованих суспільних традицій та норм, або на основі метафізичних та містичних концептів.

Однак із настанням модерної епохи сучасних суспільних трансформацій та наукових звитяг стартувало вибудовування сучасних систем кадрового добору, заснованих на конструктивних принципах визначення професійної придатності кандидата. Найбільш широко цей процес проявився в межах абсолютистських держав XVII–XVIII віків, апарати управління яких інтегрувалися в більшість вимірів суспіль-

ства, і тому їх функціонування вимагало значної ефективності виконання державними функціо-налами своїх обов'язків.

Ця тенденція була започаткована за часів правління королів Людовіка XIII (1610–1643) та його сина Людовіка XIV (1643–1715) в абсолютистській Франції. Їхня політика у відповідній сфері була спрямована на витіснення із системи державного управління «дворянства шпаги» та урізання прав останнього на обіймання управлінських посад за походженням та інтенсифікацію участі «дворянства мантиї», представники якого набули титулу за сумлінну виконавчо-бюрократичну службу в рамках державного апарату.

Розвиток подібної системи продовжився в Російській імперії, у яку насильницьки була включена й Україна. Це повною мірою відобразив та започаткував виданий Петром I 24 жовтня 1722 так званий «Табель про ранги», що діяв до самого розпаду імперського організму. Даний акт представляв собою узагальнену ієрархічну класифікацію взаємозв'язків та співвідношень між військовими, громадянським та придворними чинами усієї Імперії, оформленими у 14 класів. В якості невід'ємної частини «Табелю про ранги» виступали й інструкції із приводу відбору кандидатів до представлення на чин кожного рангу та порядку кар'єрного зросту управлінців ієрархією чинів.

Тим не менш, не дивлячись на все вищезазначене, в державних утвореннях подібного абсолютистського типу одночасно з розвитком сучасних засад добору персоналу на посади державної служби продовжували відігравати роль й історичні тенденції розвитку цього механізму. Так, у державах із порядком успадкування верховної влади цей принцип не міг, не дивлячись на всі обмеження, грати роль на нижчих владних рівнях. У Франції тих часів лишалася в силі система відкупів провінційних державних посад місцевою знаттю, що приносила значні доходи в державну скарбницю і не могла бути скасована. Беручи до уваги й історичне українське минуле, неможливо оминати такого пов'язаного із цим факту.

Вищеописаний механізм кадрової політики та відбору у сфері державного управління був успадкований всіма українськими державним формаціям часу національно-революційних змагань 1917–1921 років, і УНР, і Українською державою на чолі гетьманом Скоропадським. Тим не менш, під час існування гетьманату

в якості одних із першочергових щодо реформ були поставлені й питання трансформування сфери державної служби та добору на посади в її межі на основі зміни усіх законодавчих актів царської епохи у цьому напрямку. Однак далі проектних розробок ці наміри не зрушилися та не були реалізовані із причини браку часу, однак лишили слід у прийнятті необхідності складання офіційної «урочистої обітничі» на вірність Українській державі для всіх, хто заступав на посади державної служби.

Кінець XVIII–XIX століття у світовій історії відзначився парадом демократичних революцій та заворушень у країнах Європи, що відкрило шлях до реальної масової участі населення в політичному житті. Усе це не привело до зміни принципу ієрархічності рівнів та посад державного управління та механізмів жорстко окресленого добору у його межі. Але вищезазначене зумовило появу іншого край важливого параметру – контролю над їх функціонуванням, що протягом часу остаточно відійшов від монарха, аристократичних чи олігархічних кіл безпосередньо до самих громадян або ж хоча б обраних ними політичних керівників. Це мало позитивний вплив на кінцеве викорінення минулих орієнтацій добору кадрів до державного управління з опорою на привілеї. Відійшовши в історію в розвинених демократичних країнах світу, останнє звільнило місце для діючих на міцному ґрунті сучасних методів кооптації персоналу на державні посади на основі конструктивно обґрунтованих систем критеріїв визначення рівня компетентності щодо осіб-претендентів на посади. Разом із цим у ряді країн сформува-лися і державні органи зі специфікацією лише в даній сфері дій.

До прикладу, в США відповідна діяльність на всіх рівнях федеральних структур покладена на Управління з роботи з кадрами. Конкретно його функціонування виражається у створенні ефективних механізмів відбору кадрів, їх базового навчання та подальшого підвищення кваліфікації в тому числі й із застосуванням сучасних методів, а ще спрямуванні їх у подальшому кар'єрному зрості ланцюгом посад у межах державної служби. У Японії ж завдання з кадрового відбору на державну службу, а також і звільнення з неї знаходяться у сфері зобов'язань Централізовано-національного відомства з кадрів державних установ. За аналізом А. Турчинова, діяльність даного державного органу Японії полягає в тому, що «ім

встановлюються єдині іспити для вступників на державну службу, розробляються рекомендації щодо застосування кадрових технологій і здійснюється контроль їх застосування в державних органах» [10, с. 101].

Проаналізувавши розвиток сутності та види кадрового добору в історичному підтексті, маємо можливість окреслити та розкрити значення кадрового добору в рамках сучасних досліджень із приводу функціонування державного управління. Спершу важливо зупинись на місці, яке дослідниками відводиться добору персоналу на посади в межах аналізу державної кадрової політики в цілому. Наприклад, російський науковець Е. Маслов вважає, що «відбір працівників, які найкраще підходять для виконання роботи», входить в «основоположні принципи теорії наукового управління, які перейняло управління персоналом» [4, с. 27]. На цьому зупиняються й українські вчені В. Амбросов, О. Амосов, Г. Мостовий [6, с. 122].

З іншого боку, передовик українських наукових досліджень у цьому вимірі В. Олуйко відносить кадровий добір на посади державної служби водночас і до порядку «певних етапів індивідуальної професіоналізації (добір, адаптація, професійно-кваліфікаційне і службове просування)» [7, с. 14]. Професор С. Серьогін не може опустити той факт, що добір персоналу на державну службу є і однією з основних кадрових технологій у її межах.

Остаточо розкрити дане питання можна, лише проаналізувавши сучасне визначення власне кадрового добору як поняття. Сучасний американський класик-дослідник питань кадрової політики М. Армстронг зазначає, що кадровий добір є операцією, «кінцева мета якої має полягати в тому, щоб із мінімальними витратами найняти визначену кількість співпрацівників певної якості для задоволення потреб компанії в людських ресурсах» [1, с. 342]. Російський автор А. Турчинов аналізує поняття добору персоналу комплексно та багатоаспектно. В якості чисто технічно-змістовної категорії він визначає кадровий добір як «ідентифікацію, зіставлення, співвіднесення найбільш загальних вимог, висунутих організацією, сферою діяльності, з характеристиками персоналу, конкретної людини» [10, с. 143].

Однак А. Турчинов робить акцент на тому, що «соціальний інститут відбору персоналу на державну і муніципальну службу представляє систему заходів і суб'єктів відбору, що забез-

печують формування такого складу державних службовців, кількісні та якісні характеристики якого відповідали б цілям і задачам державної служби» [10, с. 142], а також встановлює важливий нюанс, що кадровий відбір є «це багатограничним дійством, в якому людина бере участь протягом практично всього періоду своєї активної професійної діяльності» [10, с. 143].

Якщо ж проаналізувати усю множину сформульованих нинішніми вітчизняними науковими дослідниками в цій сфері визначень, то необхідно виділити такі. За С. Войтком та А. Мельниченком, кадровий добір є «діяльністю, на основі якої здійснюється відбір зі списку кандидатів одного, який більш повно за своїми якостями відповідає визначеним роботодавцем критеріям для заповнення того чи іншого робочого місця» [2, с. 35]. У схожому ключі І. Мельник зазначає, що «добір персоналу – це процес оцінки якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для використання на певних посадах» [5].

Дуже близьке до цього концепту визначення формує і С. Серьогін, який проголошує: «Добір кадрів управління – це процес їх вивчення з метою визначення можливості працівників успішно виконувати управлінські функції на певних посадах» [8, с. 72]. Водночас, за І.В. Хмілем, «добір кадрів є процесом пошуку потенційних працівників і формування бази даних про них для наступного залучення на вакантні або на ті, що стануть вакантними, посади та робочі місця» [11, с. 203]. Врешті-решт, О. Крушельницька та Д. Мельничук закріплюють таке визначення кадрового добору: «Це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації» [3, с. 71].

Також не можна оминати аспект смислового відділення поняття кадрового добору в межі державної служби від схожих за звучанням термінів. Перш за все, є важливим розрізнити «кадровий добір» від «кадрового підбору». Останній є зворотним за значенням до добору персоналу процесом, тобто не пошуком осіб для зайняття певної посади, а знаходженням певної посади, що підходить для призначення на неї конкретної особи у процесі перестановок кадрів у межах якоїсь державної організації. Із приводу

останнього А. Турчинов зазначає: «Відбір персоналу необхідно відрізнити від підбору персоналу. У процесі відбору відбувається пошук людей під певні посади, встановлені вимоги соціального інституту, види діяльності у сфері державної служби. Під час підбору здійснюється пошук, ідентифікація вимог різних посад, видів діяльності у сфері державної служби під відомі можливості, накопичений професійний досвід, стаж, здатності людини» [10, с. 141].

Окрім цього, існує розподілення між термінами добору та відбору персоналу в межах державного апарату. За дослідником С. Серьогіним, останнє поняття розкривається таким чином: «Відбір є виділенням кого-небудь із персоналу із загальної кількості. Процес відбору у сфері державної служби націлений на виявлення особистого досвіду, професійних характеристик кандидатів. Відбір кадрів слід розглядати як одну з форм попереднього контролю якості людських ресурсів, що виступає запорукою ефективної діяльності державних службовців» [8, с. 73].

Зупиняючись на встановленні класифікації видів кадрового добору на посади державної служби в сучасності, можна виділити ряд підходів до цієї позиції. Із виміру масштабу, екстенсивності та етичності пошуку кадрів у сьогоднішній час є можливим виділити такі види добору в межах державного апарату. В якості першого виду можна зазначити масовий рекрутинг, що полягає в доборі масштабного числа працівників із чітко окресленими навичками. Основною ознакою цієї варіації слугує спрямування на допуск до добору великої кількості претендентів за невисоких вимог та невисокої потенційної оплати на посаду, на яку проводиться пошук персоналу.

Ще одним видом добору кадрів є так званий «executive search» (з англ. – виконавчий пошук). Його можна визначити як пошук фахівців і менеджерів середньої ланки із професійними та особистісними якостями, які достатньо рідко можна зустріти в потенційних державних службовців. Третьою та найбільш ризикованою варіацією сучасного кадрового є «head hunting» (з англ. – полювання за головами), сенс якого міститься в переманюванні на посади державної служби важливих спеціалістів у конкурентів, якими по відношенню до державних є приватні організації із працюючими в них фахівцями подібної класифікації та державні установи інших країн.

Висновки. Отже, систематизувавши дослідження щодо сутності, поняття та видів добору персоналу на посади державної служби, можна

зробити такі висновки. Розуміння сутності кадрового добору на державно-управлінські посади змінювалося із плінністю історичних епох та розвитком людства і державних формацій як форм його суспільної організації. Із цієї позиції кадровий добір у межі державно-управлінського апарату історично відобразився в ряді послідовно та паралельно існуючих історичних різновидів (зайняття посади за правом спадкування, насильницьке заняття посади, викуп посади і т.д.), поки не дійшов у своєму розвитку до сучасної стадії. Остання представляє собою або зайняття певних посад за виборним принципом, або ж, у більшості випадків, – обіймання їх особами за проходженням під бюрократичним та громадським контролем процедури співвіднесення їх рівня компетентності з функціями, які необхідно виконувати на певній посаді.

Список використаної літератури:

1. Армстронг М. Управление человеческими ресурсами. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 824 с.
2. Войтко С.В. Мельниченко А.А. Управление трудовыми ресурсами. Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2016. 160 с.
3. Крушельницька О.В. Управление персоналом. Київ : Кондор, 2005. 304 с.
4. Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия. Нижний Новгород, 2001. 188 с.
5. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної кадрової служби. 8 с.
6. Мостовий Г.І., Амбросов В.Я., Амосов О.Ю. Актуальні проблеми державного управління : [збірник наукових праць]. Харків : ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. № 3(18). 262 с.
7. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку. Хмельницький : Видавництво ХУУП, 2005. 27 с.
8. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т., Липовська Н.А. Кадрова політика і державна служба : навчальний посібник / за загальної редакцією С.М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.
9. Тилли Ч. Война и строительство государства как организованная преступность. URL : <https://commons.com.ua/uk/vojna-i-stroitelstvo-gosudarstva-kak-organizovannaya-prestupnost/> (13.03.19).
10. Турчинов А.И. Управление персоналом. Москва : РАГС, 2008. 287 с.
11. Хміль Ф.І. Управление персоналом. Київ : Академвидав, 2006.

Borovska A. V. Theoretical aspects of the studies of the essence and types of personnel selection on the state service

The relevance of the topic of the study is due to the fact that the recruitment of people to management positions in state apparatus at all times of the historical development of mankind was one of the key ways to establish effective activity of the latter. However, in different historical epochs, a variety of meanings could be invested in the value of public service to human service positions. At the same time, these meanings could be reflected in social realities in completely different sequential or even parallel to existing kinds of this phenomenon. The latter trend continues to this day, and depends on various factors.

Accordingly, the purpose of this article is to investigate the nature and types of recruitment to the civil service and their definition in the works of domestic and foreign researchers.

The author has proved that by dwelling on the classification of types of personnel selection for public service positions in the present, a number of approaches to this position can be distinguished - mass recruiting, "executive search" and "head hunting". If the first type is to select a large number of employees with well-defined skills, the content of the second is in the search for mid-level professionals and managers with professional and personal qualities, which is quite rare to find in potential civil servants.

Thus, by summarizing the research on the nature, concepts and types of recruitment for public service, we can draw the following conclusions. Understanding the nature of personnel selection for governmental positions changed with the fluidity of historical eras and the development of humanity and state formations as forms of its social organization. From this point of view, recruiting within the boundaries of the governmental administration has historically been reflected in a number of consecutive and parallel existing historical varieties (occupation of the position of inheritance, forced occupation of the position, etc.) until it came to its present development. The latter is either the occupation of certain positions on an optional basis, or in the majority of their occupation by persons under the bureaucratic and public control of the procedure of correlation of their level of competence with the functions to be performed in a certain position.

Key words: *personnel selection (selection of personnel), recruitment, personnel selection (another meaning), staffing technology, career stage.*

УДК 352/354.08

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-37>

Н. Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕСУРСНО-МЕРЕЖЕВОЇ МОДЕЛІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ

У статті досліджуються сучасні тенденції професійної підготовки керівних кадрів України в умовах реформування системи підвищення кваліфікації у сфері публічного управління та адміністрування. Автор розкриває важливість ресурсно-мережевого підходу для зростання професійного та особистісного розвитку керівних кадрів, що здійснюється через інформатизацію процесів управління в межах маркетингових стратегій, економічного врядування. Акцент зроблено на мережевій співпраці, що зумовлена природою мережових структур, існуючою системою інформаційних технологій, яка більш адекватно відповідає новим організаційним, економічним і соціальним реаліям, стає інструментом створення нової системи ресурсно-мережевого управління.

Теорія ресурсно-мережевої моделі має продемонструвати якісно нове розуміння суспільно-політичних процесів, а самі мережі є новою моделлю публічного управління. У процесі впровадження ресурсно-мережевої моделі за основу береться розуміння принципів внутрішньої будови та складників мережі: колективні дії, сумісні позиції, конкретні потреби, які обумовлені змінами, що відбуваються у суспільному житті.

Висвітлено особливості впровадження ресурсно-мережевої моделі шляхом модернізації організаційно-педагогічних умов навчання керівних кадрів. У статті зроблено висновок, що ресурсно-мережева модель розглядається здебільшого як практико-орієнтоване навчання дорослих. Однак у цьому контексті важливим чинником є мережева поведінка учасників освітнього процесу у ресурсно-мережевій моделі навчання: тьютора (фасилітатора), слухача, методиста-розробника (викладача), веб-дизайнера (системного адміністратора) тощо.

Результатом впровадження ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів є перерозподіл матеріальних і нематеріальних ресурсів, їх реорганізація за мережовим принципом, що дозволяє суб'єктам мінімізувати часові та фінансові витрати на професійний та особистісний розвиток слухачів в умовах інноваційних змін і конкурентоспроможності. Це дозволить забезпечити зростання ефективності публічного управління та адміністрування шляхом розширеної співпраці провайдерів зі стейкхолдерами у сфері надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації, враховуючи пропозиції та зауваження останніх.

Ключові слова: інноваційні форми навчання, модернізація системи освіти, професійна компетентність, публічне управління, професіоналізація публічної служби.

Постановка проблеми. Актуальність впровадження ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів зумовлена модернізацією державної політики у сфері публічного управління та адміністрування, що реалізується на конституційних та політико-правових засадах, зокрема реалізації положень Конституції України, Законів України «Про військово-цивільну адміністрацію», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів міс-

цевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», прийнятих Кабінетом Міністрів України рішень, пов'язаних із реформуванням системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Впровадження інноваційних технологій професійного розвитку кадрів, зокрема інноваційних методів оцінювання результатів підвищення

їх кваліфікації, є необхідною умовою забезпечення безперервності навчання відповідно до Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу та Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [6–8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепція ресурсно-мережевої моделі ґрунтується на реалізації переваг просторових структур і методологічно спирається на теоретичну й практичну базу таких зарубіжних шкіл теорії управління як класична школа управління Ф. Тейлора [5]; адміністративна школа управління А. Файоля, Г. Емерсона, Г. Форда [11]; емпірична школа управління Н. Вінера [12]; школа стратегічного управління І. Ансоффа [1].

Питанню професіоналізму, професійного розвитку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування присвячені дослідження С.А. Калашникової, Н.С. Калашник, О.М. Лозової, О.Я. Окіса, професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – праці Н.Ф. Артеменко, С.В. Газарян, В.А. Гошовської, Л.І. Даниленко, Л.В. Жабенко, А.В. Журавльова, Г.П. Кушнірова, І.І. Нинюк, Л.В. Прудивус, К.О. Січкаренко, С.К. Хаджирадевої та інших.

Зокрема, О.М. Лозова [13] розглядає поняття професійного розвитку публічних службовців як елемент процесу планування, організації та реалізації їх кар'єри, що готує до виконання нових практичних функцій, обіймання нових посад, розв'язання нових завдань, обґрунтовує значимість ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації в цьому процесі.

Вітчизняними науковцями обґрунтовано необхідність введення в структуру поняття «професійний розвиток державних службовців» двох нових складників – професійно-інноваційний розвиток і професійний саморозвиток. Автором розкрито їх сутність і зміст; розроблено теоретичну модель безперервного професійного розвитку персоналу шляхом використання ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів [2, 9].

Метою статті є дослідження організаційно-управлінських умов запровадження ресурсно-мережевої моделі професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників

і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у системі підвищення кваліфікації.

Виклад основного матеріалу. Явище мережевої організації професійного навчання зазначених категорій слухачів є відносно новим за своєю суттю у вітчизняній науці та практиці в системі підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Головною метою такої форми організації навчання є встановлення економічного ефекту в результаті розвитку мережевих структур (моделей), що формуються на основі запровадження ресурсно-мережевого підходу до освітнього процесу у системі підвищення кваліфікації та імплементації мережевого принципу навчання в інноваційну сферу їх діяльності.

Визначені пріоритетні завдання щодо впровадження ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації керівних кадрів:

- впровадження інновацій та механізмів трансферу технологій у здійсненні неперервної формальної, неформальної та інформальної освіти у галузі публічного управління та адміністрування, що сприяє підвищенню якості освіти;
- забезпечення випереджального поступу надання навчально-методичної та консультативної допомоги закладам підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у галузі публічного управління та адміністрування.

Дослідження теоретичних аспектів ресурсно-мережевої моделі у європейській та світовій практиці здійснюється ще з кінця 1990-х років у сферах економічного та публічного врядування. Розвинуте мережеве співробітництво представлене закладами освіти з державними та муніципальними установами, організаціями та виробничими підприємствами, що забезпечує системне зростання професійного та особистісного розвитку як публічних службовців, так й адміністративно-управлінських кадрів і провідних фахівців, спеціалістів.

Важливість мережевого підходу як однієї із перспективних форм забезпечення зростання професійного та особистісного розвитку керівних кадрів сприяє створенню інноваційної ресурсно-мережевої моделі навчання. Принцип реалізації ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій,

їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад вбачається у децентралізації освітнього процесу, перерозподілі повноважень від центру до периферії, автономній роботі її компонентів.

Уперше розвиток нової ресурсно-мережевої моделі став об'єктом пильної уваги науковців наприкінці 80-х років ХХ ст., зокрема з політичних мереж, що почали набувати ознак формалізації [9]. Більшість із них зазначали, що основне призначення мережі – це комунікація, а природа мережі пояснювалася через аналіз поведінки основних учасників та мотивів, які вони переслідують, вступаючи в неї. У другій половині ХХ ст. американський учений Дж. Фріман досить близько підійшов до того, щоб окреслити ресурсно-мережеву модель, яка стосувалася насамперед розв'язання політичних проблем [9].

У цих наукових роботах досліджувалися питання відносин між групами інтересів і державою в умовах діяльності ресурсно-мережевої моделі у широкому розумінні цього поняття, на відміну від його вузького значення як певної організації, яка спеціально створюється для того, щоб впливати на політичну владу задля реалізації власних інтересів.

В українській науковій літературі ресурсно-мережева модель розглядається через інформатизацію процесів управління в межах маркетингових стратегій, економічного врядування та у розрізі соціологічних досліджень. В основному робиться акцент на значенні мережевої співпраці, що зумовлено природою мережевих структур. Ресурсно-мережевий підхід розглядається здебільшого як практико-орієнтоване навчання дорослих. У цьому контексті важливим аспектом є мережева поведінка учасників освітнього процесу у ресурсно-мережевій моделі навчання: тьютор (фасилітатор), слухач, методист-розробник (викладач), веб-дизайнер тощо.

Незважаючи на наявні практичні досягнення у цьому напрямі, окремих наукових теоретико-методологічних досліджень недостатньо. В дослідженнях із підвищення кваліфікації ці питання науковцями розглядаються через призму впливу соціальних факторів на розвиток публічного управління, які стимулюють підвищену вимогливість громадськості до діяльності урядових структур. Переваги ж ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації полягають у збільшенні доступу слухачів до інфор-

мації, знань і фінансових ресурсів; отриманні додаткових капіталів і легітиміційних ресурсів всіма суб'єктами освітнього процесу; зменшення ризиків у реалізації додаткової освіти шляхом координації та співробітництва.

Запровадження ресурсно-мережевої моделі також зумовлює існуюча система інформаційних технологій, яка більш адекватно відповідає новим організаційним, економічним і соціальним реаліям та стає інструментом створення нової системи ресурсно-мережевого управління. У процесі впровадження ресурсно-мережевої моделі за основу береться розуміння принципів внутрішньої будови та складників мережі: колективні дії, сумісні позиції, конкретні потреби, обумовлені змінами, які відбуваються у суспільному житті. Автор вважає, що, отримавши право на існування, теорія ресурсно-мережевої моделі мала продемонструвати, як вона несе якісно нове розуміння суспільно-політичних процесів, а мережі представляють нову модель публічного управління.

Запровадження ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад потребують урахування соціально-економічних і політичних процесів у державі, передусім методології прийняття державних та управлінських рішень, існування певних управлінських субсистем, що представлені взаємодією законодавчої та виконавчої гілок влади, інституту президента з інститутом парламенту в умовах нових викликів і перспектив. Виходячи з цього, в процесі аналізу сутності ресурсно-мережевої моделі обґрунтовується значення публічного складника, зроблено акцент на взаємодії учасників цього процесу, виробляються та реалізуються політичні рішення, формується домінування суспільного інтересу над приватним.

Цього вимагає модернізація освітньої діяльності всієї системи підвищення кваліфікації управлінських кадрів, насамперед організаційної форми навчання та якісного навчально-методичного забезпечення, побудованих на ресурсно-мережевому підході управління. У перспективі такі зміни можуть бути основою для нового принципу соціально-економічних стосунків в освітньому процесі відповідного ланцюга: мережева організація – мережева освітня діяльність – мережеве управління – інформаційно-комунікаційні та фінансові ресурси навчання. Таким чином, на

зміну ієрархічній класичній структурі, обмеженій національними та бюрократичними кордонами, приходять нова ресурсно-мережева структура (модель), у якій кожен учасник є суб'єктом професійної освітньої діяльності і має однаковий допуск до основних ресурсів, взаємодіє з іншими учасниками об'єднання.

Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії напрацьовані шляхи модернізації освітнього процесу, серед яких структурно-функціональні та нормативно-правові, ресурсні (фінансові та матеріально-технічні) зміни, що й забезпечать реалізацію ресурсно-мережевої моделі професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Тому перспективно було б створити на базі Національної академії Ресурсно-мережевий центр (далі – Ресурсний Центр), який візьме на себе функції регулятора, координатора та єдиного вікна доступу до

сучасних знань у галузі публічного управління та врядування, використовуючи сучасні технології навчання, принципи безперервної освіти, і забезпечить інформаційну та експертну підтримку державних службовців (рис. 1).

Функції Ресурсного центру полягатимуть у:

- навчально-методичному забезпеченні навчального процесу;
- інформаційно-технологічному, що стосується мережі установ галузевого або регіонального рівня і полягає в їх інформаційній, інформаційно-аналітичній, маркетинговій, організаційній підтримці;
- спільному формуванні освітнього контенту командами експертів, відібраних за принципом найкращого володіння матеріалом;
- інваріантності аудиторії слухачів незалежно від місця їх розміщення та галузевої приналежності;
- дотриманні єдиних високих стандартів якості навчального матеріалу, методик викладання, організації навчального процесу;

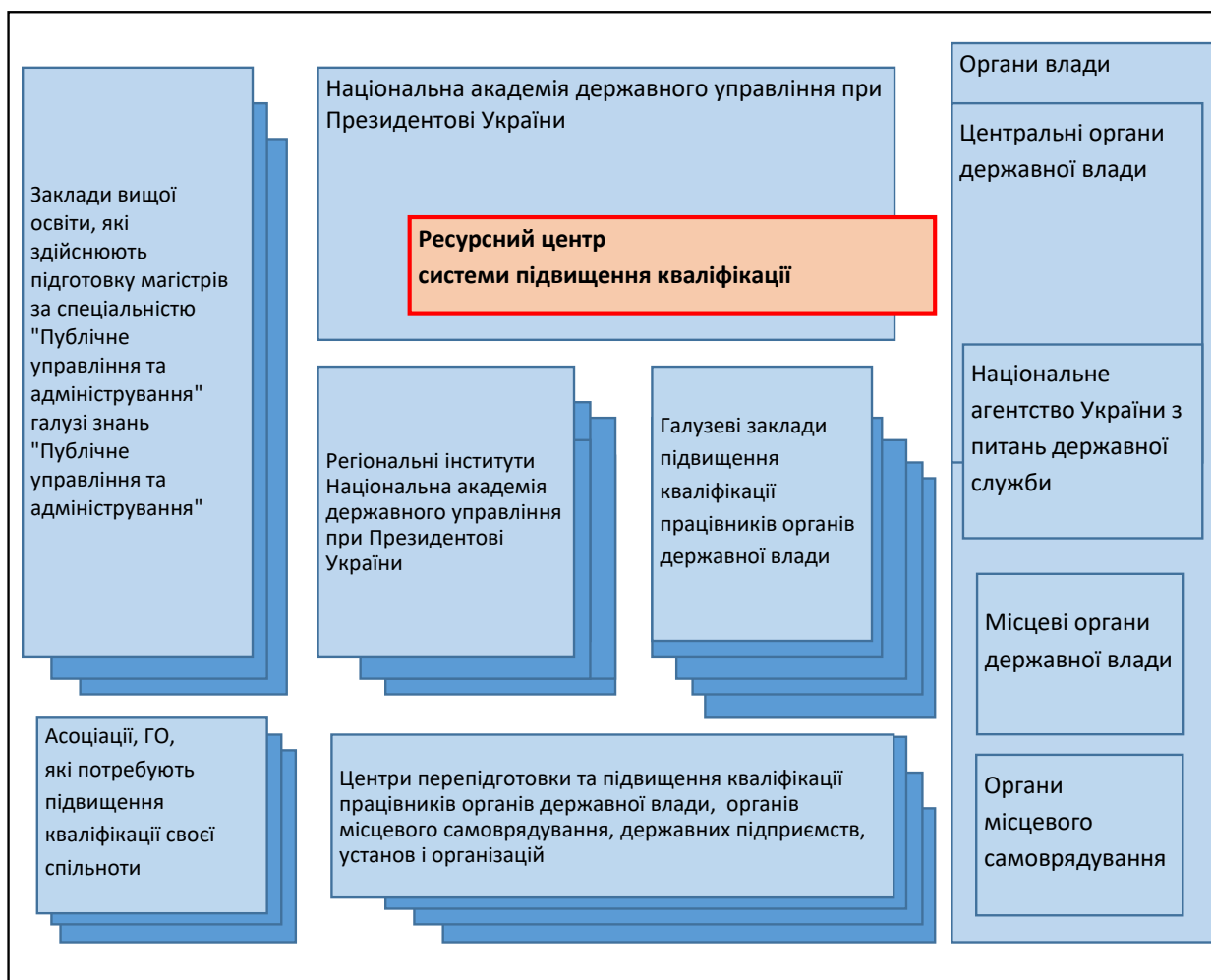


Рис. 1. Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації керівних кадрів

– поширенню кращого досвіду, ідей і технологій серед учасників мережі.

Це спиятиме модернізації освітньої діяльності Інституту щодо формального, неформального та інформального навчання керівних кадрів, які відзначатимуться високим рівнем професійних, ділових, патріотичних і морально-етичних якостей, здатністю ухвалювати ефективні державно-управлінські рішення, запроваджувати цінності демократичної, правої держави.

Висновки і перспективи. Так, результатом впровадження ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації управлінських кадрів є перерозподіл матеріальних і нематеріальних ресурсів; їх реорганізація за мережевим принципом, що дозволяє суб'єктам мінімізувати часові та фінансові витрати на професійний та особистісний розвиток слухачів в умовах інноваційних змін та конкурентоспроможності.

Це дозволить забезпечити зростання ефективності публічного управління та адміністрування шляхом розширеної співпраці всіх суб'єктів надання освітніх послуг у сфері підвищення кваліфікації (*провайдерів*) зі службами управління персоналом органів влади (*стейкхолдерів*), урахуваючи пропозиції та зауваження останніх. Вони стосуються відбору засобів навчання слухачів, які мають володіти високим рівнем професіоналізму, якісно-ціннісним комплексом поєднання глибоких знань, умінь, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, результативність її професійної діяльності, сприяє розвитку авторитету публічного службовця та формує позитивний імідж публічної служби.

Список використаної літератури:

- Williams J. Educator drew worldwide acclaim. URL: <http://legacy.utsandiego.com/news/obituaries/> (дата звернення: 22.04.2019).
- Гошовська В.А., Даниленко Л.І., Ларіна Н.Б., Штефанюк А.М. Дистанційне навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід. Київ : НАДУ, 2015. 108 с.
- Demuth K. The longitudinal development of clusters in French URL: http://www.ling.ohiostate.edu/~eam/McCullough_cv.pdf (дата звернення: 22.04.2019).
- Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування : довідник / Укладачі: Р.Ю. Савонюк, В.М. Сидоров. Сімферополь, 2011. 219 с.
- Nelson D. Mental Revolution: Scientific Management Since Taylor. URL: <https://ohiostatepress.org> (дата звернення: 20.04.2019).
- Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-p> (дата звернення: 16.04.2019).
- Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 16.04.2019).
- Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-p> (дата звернення: 16.04.2019).
- Січкаренко К.О. Мережева організація інноваційної діяльності : наукова доповідь. НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2015. 48 с.
- Титов Л.Ю. Принципы формирования инновационных сетей в реальном секторе экономики. Проблемы современной экономики. 2009. № 1 (29).
- Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Г. Форд. Москва : Издательство «Республика», 1992. 352 с.
- Heims S.J. From Mathematics to the Technologies of Life and Death. URL: <http://www.formal.stanford.edu/jmc/reviews/heims.pdf> (дата звернення: 26.04.2019).
- Лозова О.М. Міф як первинна метамова суспільної свідомості: огляд проблематики. Педагогічна освіта: теорія і практика. Педагогіка. Психологія : зб. наук. пр. К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка. 2010. № 1(13). С. 18–21.
- Чернявська Т.П. Специфіка емоційної сфери бізнесменів. Науковий вісник Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського (Збірник наукових праць), Одеса : ПНПУ імені К.Д. Ушинського. № 5–6. С. 154–161.
- Калашнікова С.А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія. К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. 380 с.

Larina N. B. Organizational and managerial foundations for the implementation of the resource-network model of advanced training of governing personnel

The article explores the current trends in the professional training of Ukrainian leadership in the context of reforming the continuing education system in the field of public administration and administration. The author reveals the importance of a resource-network approach for the growth of professional and personal development of leading personnel, which is carried out through the informatization of management processes, within marketing strategies, economic management. The emphasis is on network collaboration, which is due to the very nature of network structures, the existing information technology system, which more adequately meets the new organizational, economic and social realities, becomes an instrument for creating a new resource-network management system.

The theory of the resource-network model should demonstrate a qualitatively new understanding of socio-political processes, and the networks themselves represent a new model of public administration. In the process of implementing a resource-network model, the basis is taken on an understanding of the principles of the internal structure and the constituent elements of the network, such as: collective actions, compatible positions, specific needs that are caused by changes in public life.

The features of the introduction of a resource-network model for the modernization of organizational and pedagogical conditions for the training of senior personnel are highlighted. The article concludes that the resource-network model is considered mainly as a practice-oriented adult education. However, in this context, an important excellent factor is the network behavior of the participants in the educational process in the resource-network model of training – this is a tutor (facilitator), listener, methodologist-developer (teacher), web designer (system administrator), etc.

The result of the introduction of a resource-network model for advanced training of leading personnel is the redistribution of material and intangible resources; their reorganization according to the network principle, which allows subjects to minimize time and financial costs for professional and personal development of students in the context of innovative changes and competitiveness.

This will ensure the increase in the effectiveness of public administration and administration through enhanced cooperation between providers and stakeholders in the provision of educational services for continuing education, taking into account the suggestions and comments of the latter.

Key words: *innovative forms of training, modernization of the education system, professional competence, public administration, professionalization of the public service.*

УДК 352/354.08:316.46](477)(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-38>

Р. І. Сторожев

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано польський досвід формування лідерства, виокремлено його характерні особливості та тенденції, які є цінними для запровадження в Україні у контексті концепції нового публічного управління.

Автором зазначається, що традиційна бюрократична модель державного управління (веберівська модель) тривалий час була панівною в системах державного управління більшості країн світу, базувалася на принципі централізації, що нівелювало значення компетенцій державних службовців.

Її характерними рисами були «неповороткий» стиль роботи, відсутність мотивації до ефективної праці, монополія в наданні державних послуг громадянам і розпорядженні бюджетними коштами, відсутність оцінки ефективності отриманих результатів тощо

Тоді як концепція нового публічного управління (New Public Management) породжує надії на можливість побудови ідеального типу раціональної держави, де виконавчі органи влади розуміються як механізм з обслуговування клієнтів-громадян, а держава – як ринок надання послуг цим клієнтам. Це сприяє позбавленню державних службовців привілеїв, зменшенню розмірів державного апарату.

Метою статті є аналіз польського досвіду формування лідерства у розрізі концепції нового публічного управління (New Public Management), який найбільш наближений до українських реалій, зокрема, в площині реформування державного управління, формування управлінських кадрів згідно з новими світовими тенденціями. Підставою для такого аналізу стали спільні риси в соціальному, культурному, економічному, освітньому та управлінському розвитку. Участь Польщі в розподілі бюджету Європейського Союзу потребувало впровадження багатьох нових міжнародних вимог, зокрема, у системі державних закупівель, державного замовлення чи внутрішнього аудиту, які є корисними для України.

Ключові слова: лідер, лідерство, публічне управління, тенденції, закономірності, особливості, ціннісний аспект польського досвіду, Україна.

Постановка проблеми. Зміни, викликані процесами глобалізації, інформатизації в економічній та соціальній сферах, зростання ролі інтелектуального потенціалу тощо поставили на порядок денний питання вдосконалення системи управління, зокрема, розвитку управління нового типу «з високим рівнем професіоналізму, якому притаманні компетенції лідера з новим рівнем мислення, новим набором знань, умінь і навичок, з високим рівнем відповідальності перед країною за результати своєї діяльності та відповідністю викликам нового часу» [10, с. 1].

З цією метою в західній науковій думці дискутується проблема пошуку ефективної моделі публічного управління. Тривалий час цей пошук концентрувався навколо заперечення ідеальної

моделі бюрократії М. Вебера (ідея раціональної бюрократії) та її заміщення моделлю менеджського публічного управління (New Public Management), в «основу якої покладено широке застосування в адміністративній діяльності ринкових механізмів та приватної економіки» [8, с. 56].

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що до обговорення цих дискусійних питань зверталися такі зарубіжні вчені, як Дж. Бостон [13], А. Залевський [24], Г. Криницька [18], Д. Осбор і Т. Геблер [20], Д. Шчешчіло і Й. Белдовський [21], Дж. Хауснер [15], Е. Хейвуд [11], а також вітчизняні дослідники, серед яких В. Бережний [1], А. Береза [2], О. Воробйова [4], Я. Дибчинська [12], Г. Кухарєва [7; 8], Н. Обушна [9], І. Шавкун та інші, які обґрунту-

вали теоретичні засади концепції, передумови її створення, впровадження у практику різних країн, дієвість у світовому просторі, доцільність застосування в публічному управлінні в Україні тощо.

Метою статті є аналіз польського досвіду формування лідерства у розрізі концепції нового публічного управління (New Public Management). Підставою для такого аналізу стали спільні риси в соціальному, культурному, економічному, освітньому та управлінському розвитку. Польський досвід є найбільш наближеним до українських реалій, зокрема, в площині реформування державного управління, формування управлінських кадрів згідно з новими світовими тенденціями.

Виклад основного матеріалу. Економічні та політичні виклики 80–90-х років ХХ століття, зміни у всіх сферах соціально-економічного життя спонукали держави до пошуку більш ефективних форм державного управління. Саме тоді стала популярною так звана концепція нового публічного управління (New Public Management), в основу якої (аби «вдихнути підприємницький дух») були покладені «методи, що використовувалися у недержавному секторі – некомерційних організаціях та бізнесі, корпоративному управлінні» з метою «підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень та посилення механізмів зворотного шляху» [3].

Ця доктрина виходила з теорії економіки і означала перехід від адміністрування, що базувалося на жорстких процедурах і політичних впливах (так звана бюрократична модель), до управління, що спиралося на економічні оцінки ефективності публічної діяльності і використання ринкових механізмів (так звана управлінська модель). Як зазначає польська дослідниця К. Мархевка-Бартковяк, концепція New Public Management з'явилася внаслідок економічної кризи, а також внаслідок зростання значення ринку послуг та очікувань споживачів щодо їх якості. Серед інших причин появи Концепції авторка визначає також:

- спробу сповільнення або скасування тенденції зростання штату апарату державного управління та надмірних виплат на його утримання;

- комерціалізацію урядових організацій та повернення до ідеї субсидіарності (допомоги);

- розвиток автоматизації, особливо в інформаційних технологіях та наданні публічних послуг;

- зростання рівня інтернаціоналізації програм для здійснення реформ та міжурядової координації політики державного управління [16].

Концепція нового публічного управління (New Public Management) була пов'язана з економічними явищами (конкуренцією, приватизацією, дерегуляцією), які набули особливого значення в кризовий період. Зокрема, із приватного сектору до сектору публічного (адміністрації) були запозичені методи і принципи управління, особливо в сфері реалізації цілей, а також досягнення планових результатів під час використання обмежених витрат.

Результатом такого симбіозу стала нова культура управління, зорієнтована на громадянина (споживача), базовий тезис якої наголошував: до громадян необхідно ставитись як до клієнта публічних організацій, які хочуть отримати певні управлінські послуги. Головними ознаками надання управлінських послуг мали стати: якість, оперативність, повнота, адресність, професіоналізм і зручність для отримувачів послуг. Відповідно, змінюються критерії оцінювання якості державного управління: оцінюється не ефективність процесу, а ефективність результату з мінімальними затратами та прибутковістю діяльності державних установ [4].

Концепція New Public Management породжувала надії на можливість побудови ідеального типу раціональної держави, де, по-перше, виконавчі органи влади розуміються як механізм (фірма) з обслуговування клієнтів-громадян, а держава – як ринок надання послуг цим клієнтам; по-друге, державних службовців позбавляються привілеїв, та зменшуються розміри державного апарату; по-третє, відбувається реорганізація вищого керівництва міністерств з метою заміни політичних керівників на творчих управлінців, добрих виконавців, які працюють у рамках законів та інструкцій і які не залежать від політиків; по-четверте, пріоритетним є ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, наявне ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги [3].

Першими почали активно впроваджувати концепцію New Public Management такі країни, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія. Дещо пізніше її положення були використані

як елементи радикальних економічних і управлінських реформ в США, Франції, Шотландії, Швеції, Голландії, Канаді, а також в Гонконгу і Сингапурі. Сьогодні реформи відповідно до концепції нового публічного управління (New Public Management) впроваджуються більш як у 70 країнах світу.

До найважливіших напрямів цих реформ належать: *політична децентралізація* (делегування повноважень нижчим рівням адміністрації, а також поза державним сектором); *відокремлення політики від адміністрації* (створення виконавчих агенцій, а також перехід на контрактну систему на державній службі); *підвищення якості державних послуг* (використання ринкових механізмів, зокрема, контрактна система державних (публічних) послуг); *зорієнтованість на клієнта* (врахування думки клієнтів щодо якості надання публічних послуг і пристосування до їхніх потреб); *зорієнтованість на результат* (визначення цілей і планових результатів публічних (державних) завдань, залежність заохочення працівників адміністрації від отриманих результатів, вдосконалення контрактних процедур); *стратегічне планування і управління* (впровадження методів планування стратегічного (багаторічного) управління, створення організаційних підрозділів, відповідальних за розробку стратегій); *зміни в структурі і культурі організації* (впровадження якісного управління, розвиток організації і навчання, формулювання місії і стратегії організації, реалізація стратегії соціальної комунікації); *менеджерський спосіб управління* (визначення цілей і завдань разом з оцінкою їх результатів, зміцнення позиції керівника, створення можливості вибору і способу реалізації завдань, індивідуальне обговорення менеджерських контрактів); *гнучке управління персоналом* (гнучкі форми прийому на роботу, використання конкурсів і рекрутаційних механізмів, диференціація винагород для працівників залежно від якості реалізації завдань і досягнутих результатів); *оцінка діяльності та розвиток механізмів обліку публічної діяльності* (впровадження методів оцінювання публічної діяльності, передбачення очікуваних результатів щодо діяльності державних службовців, моніторинг дій державних управлінців через громадськість); *популяризація етичної поведінки* (впровадження етичного кодексу управління, а також механізмів дотримання етичних засад в управлінні) тощо.

У Польщі перші спроби впровадження ідей нового публічного управління відбулися під кінець 90-х років ХХ ст., під час підготовки до членства в Європейському Союзі. Членство Польщі в структурах ЄС, а також участь в розподілі бюджету Європейського Союзу потребували впровадження багатьох нових міжнародних вимог, зокрема, у систему державних закупівель, державного замовлення чи внутрішнього аудиту. Більшість практичних інструментів концепції нового публічного управління знайшли своє застосування в стратегічних документах, програмах, затверджених на державному рівні, починаючи з 2009 року:

- «Довготермінова стратегія розвитку країни «Польща 2030»» («Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030» (2013 r.));
- «Середньотермінова стратегія розвитку краю 2020» («Średnioterminowa strategia rozwoju kraju 2020» (2012 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни 2030» («Konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030» (2011 r.));
- Концепція просторового благоустрою країни («Konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju» (2015 r.));
- План розвитку і консолідації фінансів 2010–2011 («Plan rozwoju i konsolidacji finansów – 2010–2011» (2010 r.));
- Стратегія діяльності митної служби 2014–2020 («Strategia działania Służby Celnej 2014–2020» (2013 r.));
- Напрями реалізації державної освітньої політики («Kierunki realizacji polityki oświatowej państwa» (визначаються щорічно));
- Стратегія розвитку гміни («Strategia rozwoju gminy» (2014 r.)) та ін.

З огляду на окреслені у цих стратегічних документах завдання у Польщі починають активно розвиватися такі форми нового менеджерського управління, як співуправління, зокрема, громадські консультації, оцінка результатів регулювання, публічно-приватне партнерство тощо. Останнім часом набирає популярності так званий «громадянський бюджет» (партиципативний, «бюджет участі»), який ініціюють органи місцевого самоврядування. Все частіше в державному управлінні практикуються так звані кодекси добрих справ із сфери «good governance».

На цій основі в поправці до Закону про державні фінанси з'явилися нові інструменти здійснення нової моделі публічного управління. Своєю

чергою Законом про державні фінанси з 2009 року передбачено нові положення щодо управління державним фінансовим сектором, які розуміються як загальні заходи, спрямовані на забезпечення законності, ефективності, економічності та своєчасності виконання завдань (декларація про стан управлінського контролю; звіт про виконання плану контролю управління тощо).

Разом з тим концепція нового публічного управління акцентує увагу на етичних аспектах управління, на професіоналізмі і ефективності управлінських кадрів, на їх гнучкості в процесі спілкування з клієнтами, на умінні вести переговори з громадськістю, тобто на комунікативних уміннях, на здатності орієнтуватися на результат, володіти управлінською культурою, уміти вчитися новому, виробляти в собі сучасні адміністративні компетентності, такі як креативність, здатність сприймати та продукувати нові ідеї, уміти розв'язувати конфлікти та інші.

Все це потребувало відповідних управлінських кадрів, позитивних лідерів, які, на думку В. Гошовської, «володіючи системою гуманних внутрішніх цінностей та не дозволяючи іншим маніпулювати ними, могли б вибудувати на їх основі ефективну й дієву систему взаємозакляканих міжособистісних відносин у керівній діяльності, спрямованій на щоденне служіння громаді та її жителям, країні та державі» [6, с. 9].

Відповідно, перед управлінцями постала ціла низка нових завдань: знайти себе в новій ролі менеджера, в ролі лідера, здатного здійснювати ефективний вплив на людей, вести за собою працівників, жителів міста чи села. Адже, як зазначає польський дослідник В. Витронжек, «добрий вїт, бурмістр, президент міста повинен бути лідером не тільки в адміністрації, але й серед людей, які його вибрали чи були проти нього» [23].

Однак багато управлінців опинилися перед дилемою: з одного боку, вони мають прагнення утриматися на керівній посаді, розвивати свою професійну кар'єру, а з іншого – нові вимоги засвідчили, що не кожен керівник здатний успішно справитися з цими завданнями. Показовими є проведені дослідження польських дослідників Б. Куца і М. Мочидловської, за результатами яких майже 30% опитаних керівників-управлінців є не готовими до виконання своїх професійних обов'язків в якості лідерів. У багатьох випадках тягар відповідальності і нервово напруження виявилися для них занадто сильними. До того ж додаються

заздрість і незадоволення людей, які були до недавнього часу їх співробітниками, а тепер стали підлеглими. Майже половина керівників визнали, що їхній професійний успіх вимагає забагато жертв і самопожертв, які не співвідносяться з тією радістю чи моральним задоволенням, на яке вони розраховували, обіймаючи нову посаду [19, с. 22].

До того ж виникає таке явище, як професійне вигорання, яке дослідники визначають як несприятливу реакцію особистості на стрес, який вона отримала у процесі здійснення професійної діяльності, що містить психофізіологічні та поведінкові компоненти. Зазвичай воно тягне за собою емоційне виснаження, деперсоналізацію. Це ускладнює, а деколи і унеможливорює утримання або досягнення позиції лідера, здатності керівника мотивувати і вести за собою членів свого колективу.

Щоб відповісти на ці та інші запитання та підвести теоретичне підґрунтя для впровадження в практику засад концепції нового публічного управління, зокрема, визначити, яким повинен бути у цьому процесі лідер-керівник публічної служби, польські вчені звернулися до пошуку відповідної моделі.

Так, Себастьян Карвала запропонував своє зінтегроване і комплексне бачення особи лідера згідно з новими викликами. Дослідник вважає, що керівник – лідер публічної служби повинен мати відповідні компетенції, які він своєю чергою поділяє на *особисті та соціальні*.

До *особистих* С. Карвала відносить: високий рівень знання самого себе (слабкі та сильні сторони власного характеру) і оточення; уміння управляти собою (самоконтроль, саморегуляція, самоспостереження, самопрезентація); розвинена мотивація (прагнення до самовдосконалення) а також інтуїція; уміння критично і стратегічно мислити; великий ентузіазм і детермінація; уміння жити згідно встановлених життєвих принципів; активність, пов'язана з цікавістю до світу. Серед *соціальних* компетенцій автор виокремлює: високу соціальну чутливість (вміння слухати, співпереживати, ідентифікувати потреби, цілі і очікування підлеглих, виявляти толерантність); здатність продукувати ідеї і ділитися ними; уміння впливати на інших людей (мотивація, залучення і натхнення); орієнтація на співпрацю (уміння ділитися владою і знаннями, підтримка інших); добре розвинені організаторські здібності (уміння формувати та інтегрувати колектив) [17, с. 62].

Як одну з головних якостей лідера окремі науковці визначають уміння комунікувати. Комунікація має фундаментальне значення для досягнення й реалізації цілей. Вважається, що керівник не може стати справжнім лідером, якщо на буде ефективно комунікувати з людьми. Добра комунікація надихає (інспірує) людей, створює емоціональний і безпосередній зв'язок з ними, що сприяє кращому взаєморозумінню і досягненню поставлених цілей.

Висновки і пропозиції. Аналіз польського досвіду формування лідерів в публічно-управлінській діяльності в контексті реалізації концепції нового публічного управління (New Public Management), в основу якої покладено адаптацію бізнесового лідерства до публічного управління, свідчить про появу нової культури управління, зорієнтованої, з одного боку, на надання якісних послуг, а з іншого – на побудову ефективно й дієвої системи взаємозацікавлених міжособистісних відносин у керівній діяльності, спрямованій на щоденне служіння громаді та її жителям, країні та державі.

Все це вимагає відповідних управлінських кадрів, зокрема, керівників-лідерів, яким притаманні відповідні якості, компетенції, уміння, за допомогою яких вони б могли забезпечити ефективний процес впровадження нових реформ у життя.

Список використаних джерел:

1. Бережний В.О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31–38.
2. Береза А.В. Застосування положень західних концепцій реформування виконавчої влади у перехідних країнах. *Держава і право*. 2015. Вип. 48. С. 607–613.
3. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 46. С. 287–295.
4. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
5. Гордон М.В., Оленцевич Н.В., Колісник О.І. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2018/43.pdf (дата звернення: 16.04.2019).
6. Гошовська В.А. Лідерство в місцевому самоврядуванні як виклик сьогодення. *Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи*: матеріали Всеукраїнського круглого столу, (Київ, 15 квітня 2015р.) Харків : Фактор, 2015. С. 9–12.
7. Кухарева Г.П. Упровадження нового публічного менеджменту у світову та вітчизняну практику публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 48–54.
8. Кухарева Г.П. Класична (традиційна) концепція публічного управління її дієвість у світовому просторі та доцільність подальшого застосування в публічному управлінні України. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3(54). С. 54–61.
9. Обушна Н. Новий публічний менеджмент як сучасна модель. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. URL : <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 16.04.2019).
10. Сторожев Р.І. Професійні компетенції лідерства в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3(58). С. 1–8.
11. Хейвуд Э. Политология: учебник для студентов вузов / под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. 2005. 544 с.
12. Шавкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 69(1). С. 195–201.
13. Boston J., Martin J., Pallot J. Public management: The New Zealand model. Auckland : Oxford University Press, 1996. 416 p.
14. Habuda L. Wójt – gminny polityczny lider. *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy I* (red.) S. Wróbel. Poznań Chorzów : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2008. S. 200.
15. Hausner J. Zarządzanie publiczne. Warszawa: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Wydawnictwo Naukowe Scholar 2008. 428 s.
16. Marchewka-Bartkowiak K. Nowe zarządzanie publiczne. Wydawnictwo Sejmowe dla Biuro Analiz Sejmowości, 2014. Nr 18(178). S. 1–4.
17. Karwala S.K. Kształtowanie liderów jako strategia rozwoju organizacji inteligentnej. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, 2009. 131 s.
18. Krynicka H. Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie*, 2006. Nr 2. S. 193–102.
19. Kuc B.R., Moczydłowska J.M. Zachowania organizacyjne. Warszawa : Wydawnictwo Difin S.A., 2009. 406 s.
20. Osborne D., Gaebler T. Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Poznań: Media Rodzina, 2005. 511 s.
21. Szcześciło D., Beldowski J. W stronę nowego zarządzania publicznego. URL: <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-4/opinie-4/w->

- strone-nowego-zarzadzania-publicznego.html (дата звернення: 20.04.2019).
22. Szreniawski P. Charyzma a polityka administracyjna. *Polityka administracyjna* / (red.) J. Łukasiewicz. Rzeszów : TNOiK, 2008. S. 737–743.
23. Wojciech Wytrązek. Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej. *Przeгляд дисциплін багавczych, pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, (Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010). Lublin, 2010. S. 563–573.
24. Zalewski A. Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego. *W stronę teorii i praktyki finansów* / red. M. Ostaszewski, M. Zaleska. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, 2006. S. 1–23.
-

Storozhev R. I. Polish experience of forming leadership in public management activities in the context of the concept of new public administration

The article analyzes the Polish experience of leadership formation, outlines its characteristic features and tendencies, which are valuable for implementation in Ukraine in the context of the concept of a new public administration.

The author notes that the traditional bureaucratic model of public administration (Weberian model) has been dominant for a long time in public administration systems in most countries of the world, based on the principle of centralization, which undermined the competences of civil servants.

Its characteristic features were “irreversible” style of work, lack of motivation to work effectively, monopoly in providing public services to citizens and managing budget funds, lack of evaluation of the effectiveness of the results obtained, etc.

Whereas the concept of new public management gives rise to the hope of building an ideal type of rational state, where executive authorities are understood as a mechanism for servicing citizens, and the state as a market for providing services to these clients. This contributes to the deprivation of civil servants privileges, reducing the size of the state apparatus.

The purpose of the article is to analyze the Polish experience of forming leadership in the context of the concept of new public management (New Public Management), which is closest to the Ukrainian realities, in particular, in the field of public administration reform, formation of managerial staff in accordance with new world trends. The basis for such an analysis were common features in social, cultural, economic, educational and management development. Poland's involvement in the European Union budget allocation required the introduction of many new international requirements, including public procurement, procurement or internal audit, which are beneficial to Ukraine.

Key words: leader, leadership, public management, trends, patterns, features, value aspect, Polish experience, Ukraine.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 373.014.552(477)(07)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-39>

І. В. Застрожнікова

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

Д. В. Самофалов

магістрант кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ В ОТГ

Це наукове дослідження розглядає публічне управління забезпеченням територіальних громад якісною початковою та інклюзивною освітою. Досліджено проблематику освіти, акцентовано увагу на супровід реформування освіти та децентралізації. Детально розглянуто освітню мережу Приазовської об'єднаної територіальної громади, її фінансове забезпечення, зміни під час реформування та децентралізації, а також їх наслідки.

Встановлено, що рішення про створення опорних шкіл має приймати громада не тільки на основі економічного обґрунтування, а й на основі опитувань жителів громади з урахуванням соціального аспекту. Основою для прийняття рішення про закриття малокомплектних шкіл стає значна витратність освітньої галузі в бюджеті територіальної громади.

Визначено, що фінансування освіти Приазовської об'єднаної територіальної громади до 2018 року здійснювалося спочатку за рахунок освітньої субвенції з Державного бюджету та обласного, за рахунок власного бюджету громади, надалі було змінено порядок нарахування субвенцій, і територіальні громади почали отримувати два види субвенцій / дотацій, з яких мали утримувати освіту.

Ретельно розглянуто публічне управління у галузі створення інклюзивного компоненту навчання як підготовчий і практичний, так і підсумковий етапи. Проаналізовано фінансування інклюзивного компоненту навчання та співвідношення фінансування до початкових класів. Встановлено, що упровадження інклюзивного компоненту зробить освітній простір соціальним простором співпраці, відкритим як для учасників освітньої спільноти, так і для громади.

Визначено, що основними ризиками при впровадженні інклюзивних класів Нової української школи є слабкість матеріально технічної бази, нестача фінансових ресурсів, висококваліфікованих кадрів. Мінімізувати ці ризики можливо за допомогою пристосування наявної матеріально-технічної бази до нових умов і проведення роз'яснювальної роботи.

Зроблено висновки щодо підсумкових результатів реформування та децентралізації освітньої галузі.

Ключові слова: реформування, децентралізація, освіта, початкові класи, об'єднана територіальна громада, заклади освіти, освітні послуги.

Постановка проблеми. На сучасному етапі перед державою постає важлива проблема, яка полягає у забезпеченні дітей якісною освітою незалежно від місця проживання, матеріального статку батьків і розвитку дитини. Процеси реформування та децентралізації покликані створити в загальноосвітньому навчальному закладі такого освітнього середовища, в якому всі діти незалежно від віку та індивідуальних особливостей зможуть більш ефективно навчатися, підвищувати свою соціальну компетентність, отримувати та розвивати комунікативні навички, відчувати себе важливою частиною громади та громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розвиток дослідження публічного управління освітою в Україні вагомий внесок зробили вчені Л.Я. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Протасова, В. Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко, В. Луговий та інші. При цьому їх дослідження в основному були спрямовані на вивчення теоретичних принципів та аспектів децентралізації в управлінні середньою освітою, які також потребують додаткового та різнобічного вивчення.

Мета статті – розгляд основних аспектів реформування та децентралізації освіти у початкових та інклюзивних класах Нової української школи на прикладі Приазовської ОТГ.

Вклад основного матеріалу. Початкова освіта є основним правом кожної дитини, яке закріплено у Конституції. Забезпечення її доступності для усіх дітей є обов'язком не тільки уряду, але й громади і батьків. Основна мета початкової освіти полягає в тому, щоб підвищити обізнаність дітей, відкрити можливості для саморозвитку, навчити їх мислити аналітично, вирішувати завдання, пов'язані з технологічним розвитком. Нова українська школа (далі – НУШ) має забезпечити безпечну і позитивну атмосферу, в якій може відбуватися ефективно навчання.

Іншою метою НУШ є активне впровадження інклюзивного навчання як невід'ємного складника освітньої реформи України та одним із визначних критеріїв демократичного, зрілого суспільства. В нашій країні до останнього часу діти з особливими освітніми потребами були позбавлені можливостей отримувати освіту поруч зі своїми однолітками зі звичайним розвитком, їм відмовляли у доступі до загальноосвітньої навчальної програми і навчали у спеціальних закладах. Така дискримінація порушувала одне з основних прав людини на освіту, що призво-

дило до значних суспільних втрат: економічних, культурних, моральних.

Мета інклюзивного навчання – ліквідація соціальної ізоляції та надання кожній людині незалежно від її психофізичних особливостей рівних можливостей для здобуття якісної освіти.

Навчальний заклад, який має можливість створювати інклюзивне навчання, є найбільш ефективним та гарантує солідарність, взаємоповагу, співучасть, взаєморозуміння, є фундаментом для формування справедливого громадянського суспільства.

У галузі освіти перед новоствореними українськими ОТГ постала основна проблема, а саме невідповідність наявної освітньої мережі сучасним реаліям. Існуючі на момент створення громад мережі закладів освіти сформувалися ще за радянських часів і зовсім не відповідають сучасним вимогам, що призводить до фінансової неспроможності громад вирішувати інші нагальні проблеми та розвиватися. Деякі ОТГ професійно та ефективно реформували свою освітню мережу. Таким прикладом є Приазовська ОТГ, яка розташована на півдні Запорізької області. Автори пропонують розглянути її успішний досвід.

Приазовська селищна об'єднана територіальна громада Приазовського району Запорізької області була утворена шляхом добровільного об'єднання територіальних громад селища міського типу Приазовське, сіл Новоіванівка, Гамівка, Таврійське, Білорічанське, Вишневе Приазовської селищної ради Приазовського району Запорізької області, сіл Шевченка та Петрівка Шевченківської сільської ради Приазовського району Запорізької області, а також добровільного приєднання села Володимирівка Володимирівської сільської ради Приазовського району Запорізької області. Адміністративним центром територіальної громади є селище міського типу Приазовське Приазовського району Запорізької області, в якому розміщені її органи місцевого самоврядування. Процес створення опорного навчального закладу Приазовська спеціалізована школа I–III ст. «Азимут» було розпочато Приазовською районною радою на основі рішення про її оптимальність для отримання якісної освіти в сільській місцевості.

Основою прийняття такого рішення стала значна витратність освітньої галузі в бюджеті ОТГ. Крім того, органом управління освітою було проведено аналіз та зібрані статистичні дані за

наступними показниками: демографічна ситуація; якість надання освітніх послуг; кадрове забезпечення; фінансування галузі; матеріально-технічна база; забезпечення шкільними автобусами; приміщення закладів загальної середньої освіти; дисбаланс витрат на освіту одного учня в школах ОТГ.

У результаті депутатський корпус, батьківська та педагогічна громадськість дійшли висновку, що:

1) існуюча освітня мережа є неефективною через малокомплектність класів, застарілі методи навчання та низьку енергоефективність будівель;

2) вартість навчання (витрат бюджетних коштів) на одного учня на рік у малокомплектних школах втричі вища за такі витрати в опорному закладі;

3) показники успішності навчання учнів у малокомплектних школах нижчі, ніж в опорній школі;

4) допомога держави у матеріально-технічному забезпеченні шкіл із повнокомплектними класами краща, ніж у школах із невеликою кількістю учнів;

5) у школах із малокомплектними класами вчителі вимушені викладати предмети не за фахом, що негативно впливає на якість знань.

Так, було підтримано рішення про прийняття у власність Приазовської селищної ради опорної школи та реорганізацію малокомплектних шкіл громади Гамівського та Шевченківського

навчально-виховних комплексів I–III ст., школи I ступеня з підвезенням учнів 5–11 класів до опорної школи [1].

Фінансування освіти Приазовської ОТГ до 2018 року здійснювалося спочатку за рахунок освітньої субвенції з Державного бюджету та обласного, за рахунок власного бюджету ОТГ, потім було змінено порядок нарахування субвенцій, і ОТГ почали отримувати два види субвенцій / дотацій, із яких мали утримувати освіту. Для облаштування перших класів у форматі Нової української школи була отримана Державна субвенція у розмірі 4 000 000 грн. Умовою використання субвенції стало співфінансування громадою в розмірі не менше 10-ти відсотків [2].

За рахунок залишків освітньої субвенції 2017 року Запорізькою обласною радою було надано 1 449 000 грн на покращення матеріально-технічної бази опорної школи та 101 439 грн на облаштування робочого місця вчителів перших класів [2]. Окрім обов'язкового 10-відсоткового співфінансування Державної субвенції Приазовською селищною радою було надано кошти для проведення найбільш важливих ремонтних робіт у форматі Нової української школи. Також було залучено спонсорські кошти в розмірі 98 000 грн [2], які в подальшому були використані для придбання будівельних матеріалів та облаштування ігрової зони в кожному з п'яти перших класів.

Більш докладно фінансування початкових класів Приазовської ОТГ наведено на рисунку 1.

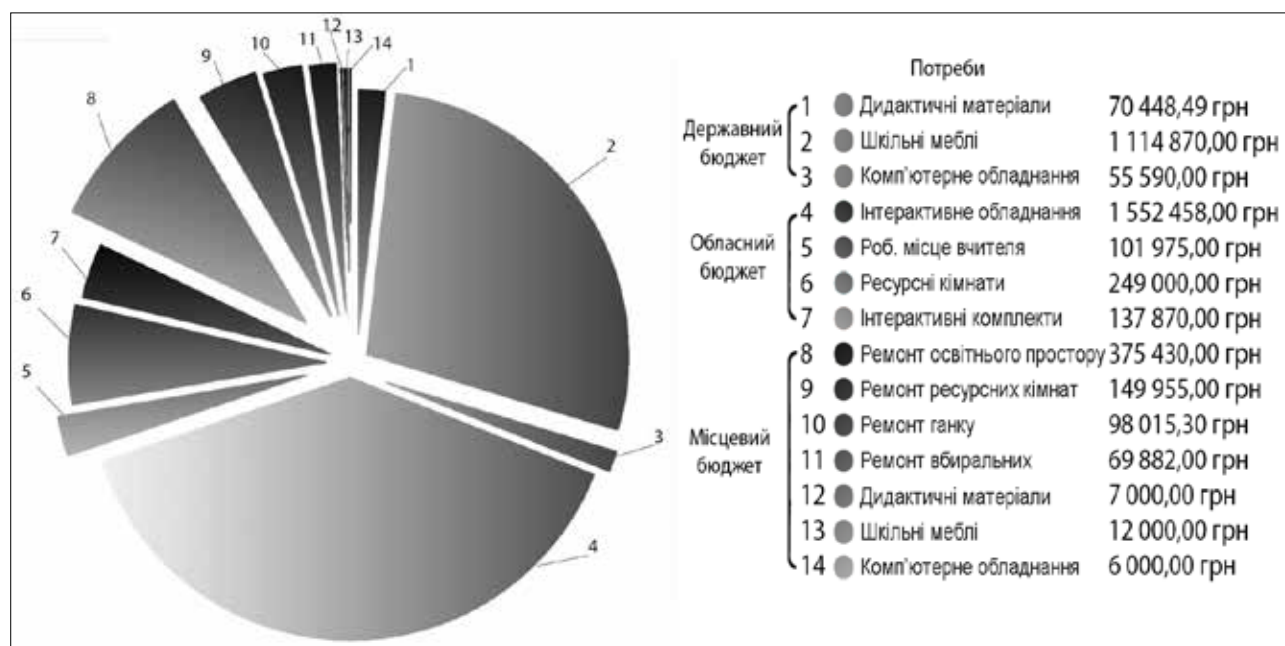


Рис 1. - Фінансування початкових класів Приазовської ОТГ у 2018 року

Складено авторами на основі 2

Супровід інклюзивного навчання в загально-освітньому навчальному закладі завжди починається з формулювання завдань, основними серед яких є [3]:

1. Вивчення вимог до інклюзивного освітнього середовища закладу загальної середньої освіти (нормативно-правові документи, презентації кращих світових і вітчизняних практик, налагодження контактів з експертами, що можуть надати необхідну методичну допомогу).

2. Аналіз наявного стану навчально-виховного процесу у закладі.

3. Моніторинг і виявлення потреб та можливостей запровадження інклюзивної форми навчання в загальноосвітньому навчальному закладі. Для цього слід провести експертну оцінку наявних ресурсів: кадрових; матеріальних; побутово-виробничих (будівля закладу, допоміжні приміщення, інженерні комунікації, подвір'я, стан під'їзних шляхів).

4. Підвищення обізнаності учасників проекту щодо сучасних принципів формування інклюзивного освітнього середовища.

5. Розробка паспорту створення ефективного інклюзивного освітнього середовища та кошторису можливого бюджетного і додаткового фінансування (використання бюджетних коштів, спонсорської допомоги, участь у грантових проектах, волонтерська допомога).

6. Залучення всієї шкільної спільноти (вчителів, учнів, батьків, членів піклувальної ради) до формування інклюзивного освітнього середовища.

Терміни виконання цього проекту у Приазовській ОТГ було поділено на три етапи: підготовчий, практичний і підсумковий. Підготовчий етап включив у свій список такі дії відповідальних осіб:

1. Вивчення вимог до інклюзивного освітнього середовища закладу загальної середньої освіти.

2. Проведення круглого стіл з учасниками проекту. Розробка стратегії співпраці.

3. Розробка стратегії співпраці з науковцями.

4. Організація проходження вчителями он-лайн курсу EdEra, «Робота вчителя початкових класів із дітьми з особливими освітніми потребами».

5. Проведення експертної оцінки наявних ресурсів закладу.

6. Проведення широкої кампанії у місцевій газеті, на місцевих веб-ресурсах, батьківських зборах щодо основних моментів запровадження інклюзивного навчання.

Практичний етап реалізації відтворював такі дії [1]:

1. Складання кошторису ремонтних робіт кабінетів, рекреації, спортивної зали, допоміжних приміщень у частині забезпечення безбар'єрного доступу та інших особливих потреб.

2. Придбання будівельних матеріалів.

3. Облаштування шкільної медіа теки.

4. Облаштування міні спортивного залу з зоною для проведення ЛФК.

5. Організація методичного забезпечення: навчальні програми, корекційно-розвиткові програми, підручники, дидактичні матеріали.

6. Укладання договору з ТОВ "Vema Kids" на придбання дидактичних матеріалів, обладнання, меблів. Проведення торгів та укладання договору на придбання інтерактивних дошок, комп'ютерного обладнання. Укладання договору з товариством «Єврика» на придбання дидактичних матеріалів. Укладання договору на придбання спортивних матеріалів та обладнання з ТОВ "Sport Real".

7. Залучення спонсорських коштів на придбання килимів, фліпчартів, коркових дошок.

8. Розроблення проектно-кошторисної документації на проведення ремонтних робіт у ресурсній кімнаті. Пошук підрядників, укладання договору. Проведення ремонтних робіт.

9. Розроблення проектно-кошторисної документації поточного ремонту санітарних кімнат, пошук підрядника, укладання договору на проведення ремонтних робіт.

10. Клопотання на ОТГ про відкриття інклюзивних класів і формування їх мережі (1, 2, 4, 5 класи);

11. Формування консультативно-педагогічної / експертної групи.

Підсумковий етап включав презентацію фізичного середовища, звітування щодо витрачених коштів перед Радою школи, висвітлення у ЗМІ та на вебресурсах позитивного досвіду та здобутків, моніторинг навчально-виховних досягнень учнів з особливими освітніми потребами та оформлення дитячого портфоліо.

Очікувані результати:

1) діти з особливими освітніми потребами матимуть змогу отримувати максимально ефективно навчання;

2) буде створено інклюзивне освітнє середовище, де діти будуть почувати себе захищеними;

3) буде ліквідована соціальна ізоляція дітей з особливими освітніми потребами, з'явиться можливість для їх успішної соціальної адаптації та інтеграції;

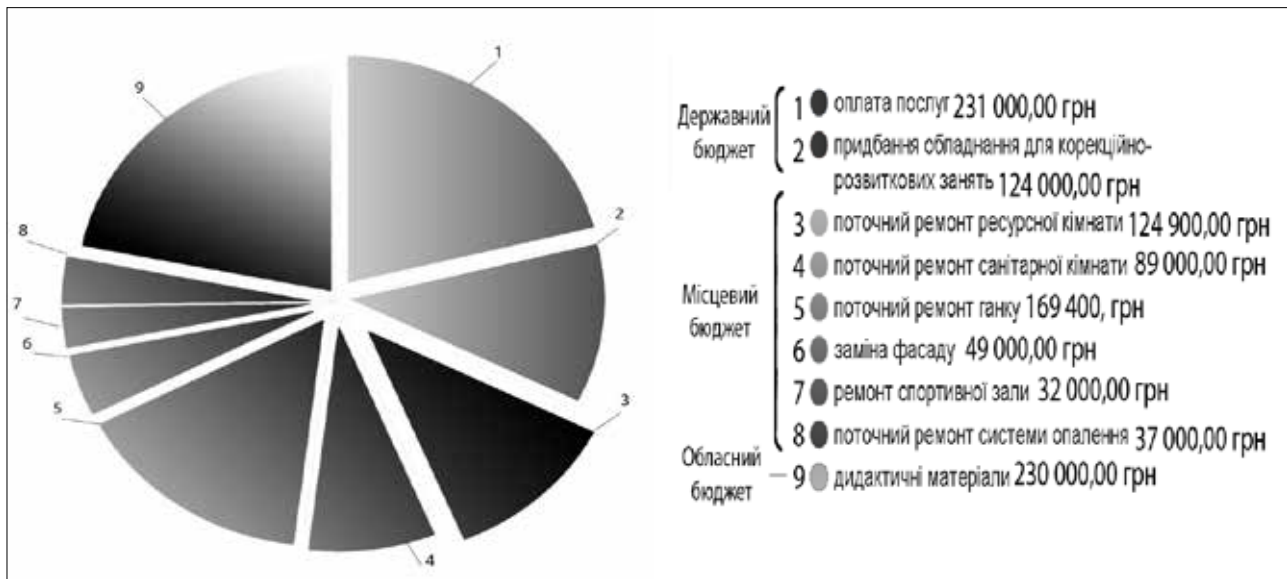


Рис. 2. Фінансування інклюзивних класів Приазовської ОТГ у 2018 року

4) у закладі з'являтимуться осередки Нової української школи;

5) розвиватиметься інфраструктура для забезпечення різних форм навчання;

6) відбуватиметься просування демократичних цінностей і практик не тільки у школі, а й у громаді;

7) освітній простір буде соціальним простором співпраці, відкритим як для учасників освітньої спільноти, так і для громади.

Фінансування інклюзивного компоненту освіти Приазовської ОТГ наведено на рисунку 2.

Ризики, які потрібно було зменшити для ефектної реалізації інклюзивних класів Нової української школи, це слабкість матеріально-технічної бази, нестача фінансових ресурсів, висококваліфікованих кадрів. Мінімізувати ці ризики було можливо за допомогою здійснення таких кроків:

1) пристосувати наявну матеріально-технічну базу до нових умов;

2) провести роз'яснювальну роботу зі спонсорами та благодійниками;

3) організувати співпрацю з Мелітопольським державним педагогічним університетом, Бердянським державним педагогічним університетом щодо направлення кадрів;

4) домогтися створення місцевого інклюзивно-ресурсного центру.

Цей проект дозволив забезпечити ефективне інклюзивне навчання у школі. В свою чергу це поліпшить загальну якість надання школою освітніх послуг, сприятиме формуванню її позитивного іміджу школи консолідації громади селища.

Висновки і пропозиції. Отримання хорошої початкової освіти більше впливає на загальний розвиток дітей, ніж їх сімейне походження. Погана початкова освіта може привести дитину до негативних наслідків. У той час, як початкова освіта визначає розвиток і зростання різних аспектів дитини в контексті суспільства, низька якість початкової освіти або її відсутність можуть призвести дітей до неграмотності. Отже, початкова освіта є найбільш важливим етапом життя дитини, який перетворює її в кращого мислителя, учня і людину. Якісна початкова освіта потрібна не тільки для людини, але і для країни загалом. Це основа для подальшої освіти, основа формування свідомих громадян.

Нова українська школа формує життя дітей, просуваючи їм навички у прийнятті рішень. Тому НУШ потребує реформаторських змін та достатнього фінансування.

Список використаної літератури:

1. Приазовська ОТГ – Освіта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pryazovska.gromada.org.ua/> (дата звернення: 24.11.2019).
2. Мін. фін. України – Видатки на освіту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education> (дата звернення: 24.11.2019).
3. НУШ – Нова Українська школа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nus.org.ua/> (дата звернення: 24.11.2019).
4. Застрожнікова І.В. Принципи децентралізації в управлінні освітою / І.В. Застрожнікова // «Науковий вісник: Державне управління», 2019, № 2, с. 59–65.

Zasrozhnikova I. V., Samofalov D. V. Public administration reform management education in United Territorial Community

This research study examines the public governance of providing local communities with quality primary and inclusive education. The issues of education as a whole are explored, and the emphasis is on the support of education reform and decentralization. The educational network of the Azov United Territorial Community, its financial support, changes during reform and decentralization, and their consequences are discussed in detail. It is established that the decision to establish support schools should be made by the community not only on the basis of economic justification, but also on the basis of surveys of the residents of the community taking into account the social aspect.

However, the major decision-making on the closure of small-scale schools is the high cost of education in the budget of the local community. It has been determined that the education of the Azov United Territorial Community until 2018 was initially financed by an educational subvention from the State budget and a regional budget, and at the expense of the community's own budget; grants from which they were to withhold education. Public administration in the area of creating an inclusive learning component, both preparatory and practical and final stages, is carefully considered.

The financing of the inclusive learning component and the ratio of funding to primary grades as a whole are analyzed. It has been established that the implementation of an inclusive component will make the educational space a social, collaborative space open to both members of the educational community and the community.

It is determined that the main risks in the implementation of inclusive classes of the New Ukrainian School are the weakness of the material and technical base, the lack of financial resources, the lack of highly qualified personnel. It was possible to minimize these risks by adapting existing logistics facilities to new conditions and providing outreach.

Conclusions have been made on the overall results of the reform and decentralization of the education sector.

Key words: *reform, decentralization, education, elementary classes, united territorial community, educational institutions, educational services.*

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-40>**В. А. Малоокій**аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті здійснено аналіз стану нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад. Автором обґрунтовано, що наявність нормативно-правової бази є передумовою запровадження ефективного партисипативного управління у цій сфері діяльності, реалізації повноважень органами місцевого самоврядування розпоряджатися землями комунальної власності. Це дасть можливість забезпечити перспективи об'єднаних територіальних громад вирішувати проблеми щодо їх розвитку.

Автором доведено, що діюча нормативно-правова база потребує вдосконалення у сфері впорядкування земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, зокрема слід оновити Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад». Останній визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, його принципи, форми, механізми, стимулювання, фінансування та контроль відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами. Однак більшість актів носить декларативний характер і потребує значного оновлення. Тому, враховуючи окреслену проблематику управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, необхідно розробити і прийняти близько 200 нових нормативно-правових актів.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правова база, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землекористування, територія, територіальні ресурси.

Постановка проблеми. Управління земельними ресурсами територіальних громад посідає особливе місце в умовах реформування місцевого самоврядування, здійснення децентралізації в Україні. З огляду на це наявність ефективного управління у цій сфері діяльності можлива лише шляхом цілеспрямованого державного регулювання нормативно-правової бази. Окрім того, сьогодні управління земельними ресурсами територіальних громад є ключовою проблемою земельної реформи, яка досі не знайшла остаточного вирішення в державному управлінні.

На сучасному етапі реформування державного управління сфера земельних відносин також потребує значних змін, зокрема в управлінні земельними ресурсами. На думку автора, в умовах децентралізації у першу чергу виникає необхідність визначити територіальні межі

повноважень органів місцевого самоврядування, їх права розпоряджатися землями об'єднаних територіальних громад. Однак нормативно-правові засади державного управління у сфері земельних ресурсів, які були закладені в[до]у попередні роки, лише перешкоджають у вирішенні [вирішенні|розв'язанні|розв'язуванні] [лави першорядних проблем|вапитань]-запитань ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад і раціонального використання земель[ставлення]відносин[взаємин]стосунків. Тому автор вважає, що необхідне коригування нормативно-правової бази управління земельними ресурсами територіальних громад, розширення формату наукових досліджень із зазначеної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження нормативно-правового забезпечення управління земельними ресур-

сами присвячені праці багатьох вітчизняних учених в галузі аграрного, земельного та екологічного права. Особливо уваги потребують праці В. Андрейцева, Г. Балюка, Ю. Вовка, А. Гетьмана, П. Кулинича, А. Мірошніченка, В. Мунтяна, В. Носіка, О. Пашенка, О. Погрібного, В. Семчика, Н. Титової, В. Федоровича, Ю. Шемшученка, М. Шульги, В. Янчука та інших.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами має прийти до створення в Україні умов і реальних механізмів, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях суб'єктів управління та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції. Незважаючи на широке коло дослідників із питань нормативно-правового забезпечення управління територіальними громадами, вітчизняною наукою недостатньо вивчені питання щодо вдосконалення правових аспектів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї статті є обґрунтування необхідності вдосконалення нормативно-правових засад управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, цілеспрямованого державного регулювання нормативно-правової бази у цій сфері діяльності.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією України територіальний устрій держави гарантується на засадах єдності, цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів [1]. Земельні ресурси в межах держави є територіальною основою її суверенітету.

Значним поштовхом для прискореного розвитку як загальнодержавного, так і регіонального управління земельними ресурсами стало створення в незалежній Україні спеціального уповноваженого державного органу по земельних ресурсах – Держгеокадастру України, а також прийняття Законів України «Про землеустрій» [2], «Охорону земель» [3], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4], «Про оцінку земель» [5], Земельний кодекс України [6] та низка інших законодавчих актів. Це суттєво вплинуло на структуру і зміст управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів у ринкових умовах.

Відповідно до Конституції України [1] єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Якщо Верховна Рада визначає державну політику в галузі використання і охорони земель, то Кабінету Міністрів належить її реалізація. Крім цього, уряд виступає як суб'єкт розпорядження землями державної власності, що має також право на викуп земельних ділянок в інших власників для суспільних потреб.

Відповідно до ст. 140 Конституції України [1] обласні ради є органом місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад на території області, до повноважень яких належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст разом з обласними є районні ради. Органи місцевого самоврядування виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8-12 Земельного кодексу України [6], Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (з відповідними змінами) [7].

А.М. Мірошніченко [8], аналізуючи цю проблематику, робить слушний висновок, що управління в галузі земельних відносин доцільно визначати як діяльність із використанням державного владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорону та відтворення.

Повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі регулювання земельних відносин поділяються на декілька груп. Здійснюючи управлінські функції щодо охорони і раціонального використання земель, рада організовує землеустрій, здійснює контроль за використанням земель, інформує населення про стан і рух земельних ресурсів тощо.

Виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації, які вирішують питання використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля. Інші земельні функції державних адміністрацій присвячені управлінню земельним фондом на певній території: координації землеустрою, діяльності державних органів земельних ресурсів, державному контролю за використанням та охороною земель тощо.

У роботі зазначається, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні

ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Наступним по рангу є кодифікований документ Земельний кодекс України [6], якому присвячено цілий розділ VII «Управління в галузі використання і охорони земель». Так, ст. 12 Земельного кодексу України визначає повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. В ній зазначається, що взаємодія суб'єктів управління місцевих органів влади та суспільства є основою успіху щодо реалізації законодавчої та нормативно-правової бази у сфері управління земельними ресурсами. Закон України «Про землеустрій» [2] визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою. Він спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування.

Наступним історичним етапом було прийняття Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року. Вже 26 березня 1992 року був прийнятий Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Сучасним законодавчим актом є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, гл. 1 закону визначає повноваження сільських, селищних, міських рад, а ст. 26 – виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, де зазначено, що:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;

2) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

3) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;

2. Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст із районним поділом), крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання:

1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

Закон України «Про охорону земель» [3] визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель із метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

У ст. 5 йдеться, що органами, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель, є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом.

Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV [5] визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні. Він спрямований на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінки земель, забезпеченням проведення оцінки земель з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів праввідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель.

Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 27.06.2015 [10] визначає організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками. При цьому сільські, селищні, міські ради приймають рішення щодо виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) у межах населених пунктів, а районні державні адміністрації – за їх межами.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Він спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [11] визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контроль відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. [12].

Висновки. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів вони фактично здійснювалися лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Тому функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Окрім того, значна кількість законодавчо визначених понять і термінів у галузі управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації говорить про суперечливість і подвоєння багатьох із них та створює значні проблеми для функціонування державних механізмів.

Враховуючи значну нормативно-правову та законодавчу базу, більшість актів носить декларативний характер та потребує значного оновлення. Враховуючи окреслену проблематику управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, необхідно розробити і прийняти близько 200 нових нормативно-правових актів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята 28.06.1996 р. (редакція від 02.12.2019, підстава: v011p710-19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/254к/96>.
2. Закон України «Про землеустрій» (редакція від 22 травня 2003 р. 1817-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15>.
3. Закон України «Про охорону земель» (ст. 1), м. Київ від 19 червня 2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 2003-06-19 (редакція від 2015-12-23 № 963-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.

5. Закон України «Про оцінку земель» (ст. 1), м. Київ від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV (редакція від 20.09.2019 № 132). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.
6. Земельний кодекс України (ст. 1), м. Київ від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (редакція від 31.10.2019 № 261 IX). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/155/20>.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (редакція від 01.12.2019 № 199-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
8. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К. : Правова єдність, 2009. 496 с.
9. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. (редакція від 20.12.2019 № 348-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
10. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 27.06.2015 (редакція від 01.01.2019, № 2498-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.
11. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 (редакція від 24.07.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Malookyi V. A. Legal and regulatory support for land management of territorial communities

The article analyzes the state of regulatory support for land management of territorial communities. The author substantiates that the existence of a regulatory framework is a prerequisite for the implementation of effective public administration in this area of activity, the exercise of the powers of local authorities to manage communal property. This will ensure the prospects of the united territorial communities and solve the problems of their development.

The author has proved that the existing legal framework constantly needs to be improved in the field of the land resources of territorial communities under decentralization in Ukraine, in particular, the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities".

The latter determines the organizational and legal basis for the cooperation of territorial communities, the principles, forms, mechanisms of such cooperation, its stimulation, financing and control in accordance with the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local governments and territorial organization of power in Ukraine" dated April 1 2014 333 from.

Thus, the constitutional foundations of local self-government have been laid in Ukraine, the European Charter of Local Self-Government has been ratified, a number of basic regulatory acts have been adopted that create the legal and financial foundations for the interaction of land management entities. However, most acts are declarative in nature and require significant updating. Therefore, taking into account the indicated problems of land management in the conditions of decentralization, it is necessary to develop and adopt about 200 new regulatory legal acts.

Key words: state administration, legal framework, land resources, land management, land use, territory, territorial resources.

А. В. Шиньковичаспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Процес реформування українських держави і суспільства на цей час супроводжується рядом складних, однак об'єктивних процесів, пов'язаних зі зміною моделі держави (політична система та система влади); новим розподілом влади і поділом владних повноважень між центром і регіонами (принцип субсидіарності, демократизація і децентралізація державної влади); розвитком громадянського суспільства на якісно нових засадах та формуванням нових взаємин між владою і місцевим самоврядуванням. Підкреслюється, що перераховані політико-правові, соціальні, організаційні та інші процеси в Україні мають багато спільного зі світовою практикою таких трансформацій, але містять і власні національні особливості, зокрема в царині історичного досвіду та практики реформування місцевого самоврядування. В процесі теоретичного аналізу означених проблем особливий акцент робиться на трьох блоках проблем, пов'язаних із трансформацією місцевого самоврядування, і таких, що найперше його детермінують: 1) специфіка трансформації української держави; 2) практика впливу держави на розвиток ринкової економіки, організації системи господарювання; 4) розвиток діалогу, співробітництва держави і громадянського суспільства.

У першому аспекті акцент робиться на реформуванні політичної системи та системи влади, в центрі якого знаходяться радикальна зона функцій держави. Оскільки Українська держава нині (2020 р.) знаходиться в так званому перехідному стані – від адміністративно-авторитарної до демократичної моделі, для зміни її моделі принципове значення мають практика і зразки функціонування лібералізму, демократії у країнах світу і Західної Європи. Нові суспільні відносини в Україні пов'язані із запровадженням у практику суспільного життя нової системи господарювання (ринкова економіка), демократичних, гуманістичних відносин у системі тріади «держава – суспільство – особа», із все більшим акцентом на особу, права і свободи людини, громадянина. Важливою базовою засадою нової системи місцевого самоврядування є нова система господарювання, а, отже, від економічної політики держави, взаємин держави (влади) і бізнесу, усіх суб'єктів господарювання, особливо на регіональному та місцевому рівнях, залежить надто багато. Підкреслюється, що новою моделлю таких взаємин є практика соціального партнерства, яка дозволяє бізнесу, економіці функціонувати максимально самостійно, особливо за умов підтримки і стимулювання з боку держави. Робиться акцент на тому, що місцеве самоврядування найпотужніше реалізує інтереси громадян, громади, держави загалом за умов плідної співпраці держави і громадянського суспільства. Підкреслюється, що, враховуючи глибокі історичні традиції, наявність світової і європейської прогресивної практики, місцеве самоврядування у сучасній Україні має усі потенціальні можливості стати більш прогресивним і продуктивним як для людини, так і держави загалом.

Базовими засадами, що обґрунтовують радикальні зміни моделей (систем) місцевого самоврядування в країнах світу, є зміна політичних систем і систем влади, розподіл влади та владних повноважень (принцип субсидіарності), розвиток громадянських суспільств. Важливе значення для трансформації систем місцевого самоврядування мають також: нові моделі економічного господарювання (ринкова економіка); розвиток і поширення соціального партнерства між владою і бізнесом; децентралізація і демократизація державного управління загалом, взаємодія держави і громадянського суспільства. Робиться акцент на тому, що

місцеве самоврядування у сучасній Україні розвивається і вдосконалюється з використанням як власного історичного національного досвіду, традицій, так і з використанням кращого досвіду країн Європи і світу.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, історична генеза самоврядування в Україні, трансформація держави, взаємодія держави і бізнесу, взаємини держави і громадянського суспільства.*

Постановка проблеми. В процесі державотворення в сучасній Україні домінантне значення має формування нової системи (моделі) державного управління, а в такому управлінні першорядне значення має місцеве самоврядування. Оскільки радикально змінюється політична система суспільства, система влади, зростає роль і значення регіональної політики, територіальних громад, громадянського суспільства в усіх державноуправлінських процесах, є реальна потреба на основі більш глибокого наукового аналізу отримати відповідь на питання: якими мають бути концептуальні основи взаємодії державної влади і місцевого самоврядування на шляху розбудови України як суверенної самостійної, демократичної і соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми реформування держав, різних аспектів трансформації місцевого самоврядування у світі і в Україні зокрема отримали достатній розгляд у спеціальній науковій літературі. Серед найпомітніших праць, які становили основні засади цієї статті, наукові підходи до розгляду означеної проблематики, віднесемо напрацювання таких зарубіжних вчених, як М. Вебер, В. Вільсон, П. Друкер, Р. Каплан, Н. Аль-Рухан, А. Файоль, а серед українських дослідників назовемо В. Аверьянова, П. Бутка, В. Борденюка, І. Дробота, В. Князева, В. Куйбіду, В. Лугового, В. Малиновського, А. Некряч, Є. Перегуду, В. Тертичку та інших.

Маємо значну кількість монографічних, дисертаційних робіт, спеціальних ґрунтовних публікацій українських дослідників (за останні 20 років), в яких безпосередньо розглядалися різноманітні трансформаційні процеси, що стосуються місцевого самоврядування. Це, зокрема, праці таких вчених, як В. Куйбіда (загальний аналіз місцевого, особливо міського, самоврядування), А. Некряч (політологічні аспекти місцевого самоврядування в контексті політичного реформування держав), В. Борденюк (співвідношення місцевого самоврядування та державного управління); В. Малиновський (специфіка трансформації територіальної організації влади у сучасній Україні); І. Дробот

(теоретико-методологічні засади гарантування функціонування місцевого самоврядування в Україні); Г. Лебединська (політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування в умовах сучасної України) тощо.

Разом з тим у сучасній науковій літературі ще бракує спеціальних робіт, які були б присвячені основним базовим засадам радикальної трансформації місцевого самоврядування в Україні саме сьогодні.

Мета статті – обґрунтувати та схарактеризувати основні аспекти формування сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні, пов'язані із: а) трансформацією держави; б) реформуванням економіки; в) розвитком державно-суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Основною, першочерговою засадою реформування держави на нових політико-правових, соціальних, організаційних та інших засадах будь-де були і залишаються: а) реформування політичної системи, системи влади; б) кардинальна зміна моделей господарювання, організації соціально-економічної, продуктивної діяльності громадян; в) формування відповідних взаємовідносин між державою і громадянином (державною владою і громадянським суспільством) [1]. Вказані засади – основні, що радикально змінюють статус державної влади та функції держави загалом. В першому випадку робимо акцент на тому, що дійсно дієвою, результативною в виконанні своїх функцій може бути лише держава, в якій є об'єктивно легітимна влада. Щоб стати такою, вона має: забезпечити діловий баланс і співпрацю між усіма гілками влади; створити оптимальні і прозорі зв'язки з населенням; проводити велику і постійну пропагандистську роботу стосовно позитивних програмних цілей розвитку суспільства; посилювати ролі правових методів досягнення цілей та чітко дотримуватися прийнятих норм і правил політичної поведінки; розвивати і закріплювати демократичні цінності в суспільстві, формувати правову культуру населення. У другому випадку Україні потрібно по-новому поглянути на суть і зміст зовнішніх функцій: а) інтеграція у світову економіку; б) міжнародне зовнішньоекономічне, соці-

альне, культурне партнерство і співробітництво; в) співпраця з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (сировинна, екологічна, демографічна, енергетична тощо) та внутрішніх: а) забезпечення народовладдя; б) економічна функція; в) соціальна; в) податкова; г) екологічна; д) охорона прав і свобод громадян; е) забезпечення законності й правопорядку [7]. Важливо, що сьогодні в країнах так званої західної демократії реалізуються переважно ліберальні і неоліберальні концепції державотворення, а функції держави все більше перемішуються у бік тісної співпраці з громадянським суспільством в інтересах людини, особистості. Доходимо висновку, що в умовах України такі процеси лише започатковано. Отже, процеси демократизації держави, суспільного розвитку йдуть складно, протирічливо: прагнення передової громадськості щодо запровадження в практику суспільного життя нової системи демократичних, гуманістичних відносин у трикутнику «суспільство – держава – особа», всупереч проголошеним принципам, вимогам права і сподіванням громадян, часто залишаються на рівні простих очікувань, чого Україні дуже треба позбавлятися.

Практика впливу держави (державної влади) на усю систему народно-господарської, економічної діяльності в умовах сучасної трансформації держави, державного управління глибоко не має потреби. Тут все залежить від моделі ринкової економіки, економічної політики щодо розвитку регіонів і багатьох інших факторів. З-поміж них виділимо два принципових аспекти: а) глобалізація світової економіки та б) співробітництво влади з усіма суб'єктами економіки, особливо на регіональному рівні.

Глобалізація світової економіки – це, власне, інтернаціоналізація економіки, в процесі якої, однак, на національному рівні «підвищується орієнтація розвинених економік на активізацію людського фактора, здатність генерувати нові знання, швидко їх застосовувати, використовуючи сучасні методи обробки інформації» [8, с. 227].

Щодо співробітництва влади з усіма суб'єктами господарювання, то йдеться про поширену, особливо у високорозвинутих країнах світу, практику соціального партнерства, яка фактично почала формуватися лише у другій половині ХХ століття. Українська дослідниця А. Калина вказує на те, що є три основних визначення поняття «соціальне партнерство:

1) система взаємовідносин між найманими працівниками і роботодавцями, що приходить на зміну класовій боротьбі; 2) спосіб узгодження протилежних інтересів, метод вирішення соціально-економічних проблем і регулювання протиріч між класом найманих робітників та класом власників; 4) спосіб регулювання соціально-трудо-вих відносин, якого, по суті, немає, оскільки відсутні об'єктивні умови для його існування [4, с. 231–232].

Світова європейська практика розвитку соціального партнерства, передусім на регіональному рівні дозволяє активно брати участь у економічному господарюванні саме регіональними структурами виконавчої влади, місцевому самоврядуванню, оскільки дозволяє реалізувати три його основних функції – захисну, організуючу і «миротворчу».

Практика розвитку соціального партнерства в Україні почала набувати достатнього поширення після прийняття в Україні у 1993 році Закону України «Про колективні договори і угоди» [3]. Вперше законодавчо були реалізовані угоди на державному, галузевому і регіональному рівнях. Суттєво, що регіональні домовленості укладаються між представницькими органами найманих робітників (зазвичай територіальними радами профспілок, об'єднаннями роботодавців і територіальними органами виконавчої влади). Така практика в Україні в багатьох аспектах відповідає світовій і європейській практикам, що, безумовно, сприятиме подальшому прогресивному реформуванню місцевого самоврядування.

Успішними, процвітаючими, як свідчить історична практика, в тому числі і українська, є ті країни, де налагоджено плідний діалог держави і суспільства, держави і громадянського суспільства, людини і держави. Останні десятиліття функціонування молодшої української держави підтвердили вірність курсу демократичних перетворень та європейського вибору державних перетворень.

Формування нової – демократичної, децентралізованої системи державного управління у сучасній Україні має передбачати принципово інші, ніж у колишні, так звані комуністичні часи, взаємовідносини державної влади (держави) і громадянського суспільства (громадянина). Відомі російські фахівці у галузі державного управління С. Куриц та В. Воробйов пояснюють ці взаємовідносини як «субординаційний зв'язок, в основі якого лежить примус, визначений

законами й іншими правовими актами, спрямованими суб'єктом об'єкту для виконання» [6, с. 141]. Уточнимо: суб'єкт – державна влада, об'єкт – громадянське суспільство. При цьому підкреслимо, що йдеться не про авторитарне виконання тих чи інших функцій і повноважень, але про ті з них, які передані, делеговані державою місцевому самоврядуванню, а отже, усьому громадянському суспільству. І друге: держава, делегуючи місцевому самоврядуванню значну частину управлінських повноважень і функцій, зберігає за собою контроль за діяльністю виконавчої влади, місцевого самоврядування, які мають діяти саме в межах відповідних правових вимог і норм. Так, у Конституції України (ст. 140) підкреслюється, що місцева громада (села, селища, міста) має право «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» (підкреслено нами – *А.Ш.*) [5, с. 66].

Суттєвою і найпомітнішою ознакою взаємодії держави і громадянського суспільства у транзитних умовах (а такими є сучасні українські умови) вважається цілеспрямоване, послідовне поширення демократії саме з державно-владного на суспільно-особистісний рівень. Відомий західний політолог Р. Дарендорф з цього приводу справедливо вважає, що шлях до свободи веде в бік, протилежний адміністративному централізмові, туди, де можливе створення більш відкритих форм держави й суспільства. На цьому шляху слід пам'ятати про дві умови, на яких наголошує знаний і авторитетний вчений:

1) немає ніякого сенсу в переході від соціалізму до капіталізму. Шлях до свободи – це лише перехід від закритого суспільства до суспільства відкритого, яке має стати своєрідним механізмом для вивчення альтернатив засобом проб і помилок;

2) в ідеалі громадянських суспільств ніхто не будує, вони розвиваються самостійно, однак у перехідних демократіях немає ні часу, ні засобів, аби чекати, що все станеться саме собою; необхідно будувати незалежні організації та інститути як проміжну ланку між урядом і індивідом [2, с. 69–75].

Становлення громадянського суспільства, як свідчить європейська, світова практики, – це обов'язковий фактор прогресивного державно-суспільного розвитку на засадах демократії, гуманізму, високої духовності і моральності, формування держав, де людина може сказати: «Я – держава», або «Я – країна».

При цьому все більше фахівців практичних, політичних, громадських діячів дотримувалися і дотримуються думки, що місцеве самоврядування в Україні потребує комплексного реформування, яке можна і слід здійснити в процесі національної адміністративно-територіальної реформи, де будуть вирішені політичні, правові, соціальні, адміністративні та інші аспекти місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Здійснений аналіз домінуючих основ взаємодії місцевого самоврядування та державної влади в Україні в процесі формування національної державності дає підстави сформулювати такі висновки узагальнюючого характеру:

1. Розглядаючи проблему практичного реформування держави, в тому числі і сучасної Української, звертаємо увагу на те, що є різні, об'єктивно зумовлені моделі, напрями, засади такого реформування. Центральним у XXI столітті для багатьох країн був і залишається масштабний процес демократизації, децентралізації суспільств. Його можна результативно здійснити, коли реформуються модель, політична система, політичний режим, структура влади держави тощо. Такі процеси є логічно взаємопов'язаними, специфічними для кожної країни, а тому потребують глибокого наукового аналізу на конкретному історичному етапі державного розвитку.

2. Принципова зміна функцій держави неможлива без відповідного реформування системи влади, владних повноважень, їх перерозподілу, що безпосередньо пов'язане з адміністративним реформуванням. Так, відома в Україні адміністративна реформа, на думку автора, має здійснюватися у декількох споріднених напрямках: а) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; б) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; в) кадрове забезпечення нової системи державного управління; г) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; г) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового й інформаційного моніторингу її функціонування. Підкреслимо, що політико-правові та адміністративно-управлінські аспекти сучасних трансформацій держав завжди діють спільно, однак цей процес цілісно матиме позитивні результати

лише тоді, коли: а) на практиці і реально запроваджено і забезпечено верховенство права; б) цілісно формується політична система держави і забезпечується реальний розподіл влади і владних повноважень; в) реально обстоюються і забезпечуються права людини, її соціальний захист; г) дієвим є вплив на усі державотворчі процеси громадянського суспільства.

3. Сучасний практичний досвід розвинених країн світу, передусім Європи, підказує Україні необхідність державно-визначеного розвитку і підтримки всіх структур громадянського суспільства. Останнє іноді характеризують як систему позадержавних або неполітичних відносин між людьми. Такі погляди є дещо спрощеними й відображають лише один бік функціонування громадянського суспільства. Тобто розвиток держави на сучасному етапі засвідчує тенденцію до розширення участі більшості громадянських структур в управлінні різними сферами суспільного життя, а також їхній вирішальний вплив на процеси державотворення і полікотворення, особливо на регіональному, місцевому рівнях. Такий підхід дає підстави розглядати громадянське суспільство як одну з форм «спільності людей у їхньому неполітичному бутті», що «безпосередньо залежить від сфери політичної влади і тісно з нею дотична», але водночас і «обмежена від її прямого втручання необхідними нормативними актами», – зазначають, зокрема, російські правознавці В.І. Жуков і Б.О. Краснова. Такими є основоположні аспекти проблем «держави і людина», «держави, державна влада і громадянське суспільство».

4. Розглядаючи нормативно-соціальні, суспільні та інші засади розвитку і вдосконалення громадянського суспільства, доходимо висновку, що в його основі найперше мають бути права і свободи людини. Такі права повинні бути

не лише конституційно визнані, але й забезпечені легітимністю політичного режиму і системи влади, демократичністю облаштування всього соціального процесу. З метою забезпечення результативного функціонування такого суспільства необхідно мати не лише правові принципи і норми, що обстоюють таке суспільство, але й спеціальні соціальні інститути для його практичної реалізації. Своєю чергою це дасть змогу відстоювати і забезпечувати невіддільні права і свободи людини і громадянина.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : Юрид. лит. 1997. 400 с.
2. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе. *Вопросы философии*. Москва. 1990. № 9. С. 69–75.
3. Закон України «Про колективні договори і угоди». Закони України. Київ Інститут законодавства. 1997. Т. 6. С. 5–10.
4. Калина А.В. Економічні праці : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : МАУП. 2004. 272 с.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ : Преса України. 1997. 80 с.
6. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права : монография / С.Я. Куриц, В.П. Воробьев / Моск. гос. ин-т международных отношений (ун-т) МИД России. Москва. МКМИМО (У) МИД России. 2009. 472 с.
7. Скрипник О.В. Система функцій сучасної держави: теоретико-правові аспекти : дис. доктора юридичних наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права: історія політичних і правових учень. Острог. 2013. 305 с.
8. Уразов А.У. Основи економічної теорії : навч. посіб для студ. вищ. навч. закл. / А.У. Уразов, П.В. Маслак, І.В. Саух. 4-те вид. стереотип. Київ : ДП «ВИД. дім «Персонал». 2004. 328 с.

Shynkovych A. V. Conceptual basis of interaction of local self-government and state authorities in Ukraine in the conditions of functioning of national state

The process of reforming the Ukrainian state and society is now accompanied by a number of complex but objective processes related to changing the model of the state (political system and system of government); the new distribution of power and the division of powers between the center and the regions (the principle of subsidiarity, democratization and decentralization of state power); the development of civil society on a qualitatively new basis and the formation of new relationships between government and local self-government. It is emphasized that the listed political, legal, social, organizational and other processes in Ukraine have much in common with the world practice of such transformations, but also contain their own national peculiarities, in particular in the field of historical experience and practice of reforming local self-government. In the process of theoretical analysis of the identified problems, special emphasis is placed on three

blocks of problems related to the transformation of local self-government and which first determine it: 1) specificity of transformation of the Ukrainian state; 2) practice of state influence on market economy development, organization of economic system; 4) development of dialogue, cooperation between the state and civil society.

In the first aspect, the emphasis is on reforming the political system and the system of government, at the center of which is the radical zone of functions of the state. As the Ukrainian state now (2020) is in a so-called transition state - from an administrative-authoritarian to a democratic model, the practice and models of functioning of liberalism, democracy in the countries of the world and Western Europe are of fundamental importance for changing its model. New social relations in Ukraine are emphasized in the article related to the introduction of a new economic system (market economy), democratic, humanistic relations into the system of the state-society-person triad, with increasing emphasis on the individual, rights and freedoms. human, citizen. An important basis for the new system of local self-government is the new system of management, and, therefore, too much depends on the economic policy of the state, relations between the state (government) and business, especially at regional, local levels. It is emphasized that the new model of such relations is the practice of social partnership, which allows business, economy to function as independently as possible, moreover, under the conditions of support and stimulation by the state. Also important for the transformation of local self-government systems are: new models of economic management (market economy); development and dissemination of social partnership between government and business; decentralization and democratization of public administration as a whole, interaction between the state and civil society. Emphasis is placed on the fact that local self-government in modern Ukraine is developing and improving, using both its own historical national experience, traditions, and using the best experience of European and world countries.

Key words: *local government, historical genesis of government in Ukraine, transformation of the state, interaction of the state and business relations between the state and civil society.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-42>

І. М. Базарко

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та
біотехнологій імені С. З. Гжицького

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ З ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОБОРОНОЗДАТНОСТІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано еволюцію державної політики національної безпеки із виконання пріоритетних завдань суспільного розвитку в Україні. Проблема захисту від інформації істотно складніша за проблему захисту інформації через те, що інформаційні загрози надзвичайно різноманітні, а їх вплив далеко не завжди є очевидним. Критерієм забезпечення інформаційної безпеки є наявність стану захищеності життєво важливих інтересів, які встановлюється за сукупністю ознак захищеності. Акцент на захист інформації під час використання інформаційних і комунікаційних технологій, що зберігся за інерцією з часів, коли власником інформації була тільки держава і вона ж вирішувала всі питання, пов'язані із захистом інформації, а чільним був аспект конфіденційності, що на цей час став архаїчним.

Досліджено особливості державного управління у сфері соціально-економічного розвитку щодо інформаційної безпеки в Україні на сучасному етапі. Щодо багатьох основоположних понять інформаційної безпеки, що стосуються її правового, організаційного та технічного забезпечення, триває наукова дискусія, невирішеними залишаються окремі проблеми стандартизації в області інформаційної безпеки. Рішенням специфічних завдань захисту інформації в сучасному кіберпросторі повинні займатися відповідні фахівці, які проектують, створюють і експлуатують комплексні системи захисту інформації від зовнішнього втручання.

Обґрунтовано запровадження комплексного підходу щодо правового регулювання обороноздатності держави в контексті національної безпеки. В переліку завдань, що вирішуються державою в сфері забезпечення інформаційної безпеки, є інтенсивний розвиток правового регулювання відносин у сфері протидії загрозам, закріплюються пріоритетні інтереси в інформаційній сфері, чому сприяє прийняття значної кількості законодавчих актів. Ці обставини зумовлюють обов'язковість вивчення основ правового забезпечення інформаційної безпеки, змістовним наповненням якого має стати уявлення про правове регулювання відносин в інформаційній сфері.

З'ясовано вплив процесів інформаційно-гібридного характеру на трансформацію державної політики в оборонній галузі України. З урахуванням темпів і масштабів впровадження комп'ютерів, всіляких гаджетів і телекомунікацій такі небезпеки різко зростають. Проблема

захисту від інформації є істотно складнішою за проблему захисту інформації через те, що інформаційні загрози надзвичайно різноманітні, а їх вплив далеко не завжди є очевидним. Критерієм забезпечення інформаційної безпеки є наявність стану захищеності життєво важливих інтересів, які встановлюється за сукупністю ознак захищеності.

Ключові слова: інформаційна безпека, органи державної влади, соціально-економічний розвиток, державна політика, обороноздатність України, національна безпека, сучасний етап, підвищення ефективності.

Постановка проблеми. Сучасні підходи до проблеми забезпечення інформаційної безпеки стали еволюційним розвитком вирішення завдань захисту інформації, які вирішувалися протягом багатоміліардної історії розвитку людської цивілізації різними методами і засобами. Забезпечення інформаційної безпеки в сучасних умовах повинно мати комплексний характер, як за цілями, так і за способами використання засобів [13]. Важливість інформаційної безпеки зумовлена високими темпами інформатизації усього суспільства, складними і неоднозначними процесами глобалізації щодо розвитку і впровадження сучасних інформаційних та комунікаційних технологій.

Розвиток інформаційних і комунікаційних технологій породжує все нові загрози, підходи до захисту від яких, як і раніше, мають здебільшого емпіричний характер. Підготовка кадрів у сфері інформаційної безпеки має суттєві особливості, оскільки виступає не тільки як реакція на попит ринку щодо таких фахівців, а й як важливий складник комплексу заходів держави щодо протидії загрозам в інформаційній сфері [1]. Основною проблемою у системі підготовки фахівців, чия професійна діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням інформаційної безпеки і захисту інформації, є наявність державних стандартів і розроблених на їх базі основних програм у сфері інформаційної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні підходи до аналізу інформаційної безпеки тісно корелюють із загальною теорією безпеки, основами безпечної життєдіяльності, а питання інформаційної безпеки ще не знайшли цілісного вираження в сучасній науці [11]. Дослідження у сфері інформаційної безпеки донедавна проводилися лише в закритих і військових вузах, а інформація про досягнення розвитку цієї наукової галузі не мала широкого поширення. Мета функціонування системи інформаційної безпеки зводиться до створення умов життєдіяльності об'єктів, що мають сферу життєво важливих інтересів.

Органами державної влади на законодавчому рівні основним способом забезпечення

інформаційної безпеки визначено захист життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [6]. Незважаючи на широке вживання цього поняття, його сутність у науковому контексті глибоко не досліджена, а сутність і сфера застосування у нормативній, довідковій та науковій літературі однозначно поки що не визначена. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки повинні вирішуватися в тісному взаємозв'язку з розробкою правового забезпечення процесів інформатизації, яке в ідеалі повинно мати прогностичний характер [3].

Мета дослідження – обґрунтування актуальності удосконалення та підвищення ефективності державної політики з інформаційної безпеки в контексті обороноздатності України на сучасному етапі.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1. Проаналізувати еволюцію державної політики національної безпеки із виконання пріоритетних завдань суспільного розвитку в Україні.
2. Дослідити особливості державного управління у сфері соціального розвитку щодо інформаційної безпеки в Україні на сучасному етапі.
3. Обґрунтувати запровадження комплексного підходу щодо розвитку обороноздатності держави в контексті національної безпеки.
4. З'ясувати вплив процесів інформаційно-гібридного характеру на трансформацію державної політики в оборонній галузі України.

Виклад основного матеріалу. Актуальність інформаційної безпеки полягає в тому, що інформація здатна чинити такий вплив на людей і технічні комплекси, результати якого можуть мати негативний характер. Інформаційний вплив на людину, нав'язування шкідливої за своїми наслідками інформації, формування негативних звичок і смаків може викликати погіршення психічного стану, негативну поведінку [9]. З урахуванням темпів і масштабів впровадження комп'ютерів, всіляких гаджетів і телекомунікацій такі небезпеки різко зростають. Проблема захисту від інформації є істотно складнішою за проблему захисту інформації через те, що інформаційні загрози надзвичайно

різноманітні, а їх вплив далеко не завжди є очевидним.

Критерієм забезпечення інформаційної безпеки є наявність стану захищеності життєво важливих інтересів, які встановлюються за сукупністю ознак захищеності. Одночасно громадяни, громадські організації, держави виступають як суб'єкти правовідносин, що своїми діями здатні реалізувати належні їм права і обов'язки, і здатні відповідати за вчинені правопорушення, у тому числі у сфері інформаційної безпеки [5]. Як об'єкти інформаційної безпеки розглядаються окремі особистості, а також соціальні групи, спільності людей або ж інші громадські організації, що мають сферу життєво важливих інтересів.

До життєво важливих об'єктів громадянського суспільства належать громадські організації, матеріальні і духовні цінності, за допомогою яких забезпечується захист прав і свобод громадян. Життєво важливими об'єктами держави є її населення, територія та економіка, за допомогою яких забезпечується реалізація життєво важливих інтересів країни як суб'єкта міжнародного права [7]. Загрози об'єктів інформаційної безпеки виходять від внутрішніх і зовнішніх джерел небезпеки і являють собою сукупність негативних чинників, здатних під час впливу на життєво важливий об'єкт привести до подій і умов, за настання яких такий вплив реалізується.

Для забезпечення належного рівня інформаційної безпеки у всіх сферах життєдіяльності необхідна безпосередня і активна участь всіх учасників інформаційних процесів. Тому ефективне рішення проблеми інформаційної безпеки на всіх рівнях вимагає високоорганізованого кадрового забезпечення, тобто створення системи підготовки на регулярній основі фахівців різних спеціальностей, що володіють відповідним обсягом і рівнем знань і навичок забезпечення інформаційної безпеки [12]. Зміст проблем інформаційної безпеки повинен формуватися в суворій відповідності із сутністю проблем інформатизації, а концептуальні підходи до їх вирішення повинні бути взаємопов'язаними з концепціями інформатизації.

Забезпечення інформаційної безпеки держави, фірми, установи, групи суб'єктів, об'єднаних якимись відносинами, починається з формулювання завдання, визначення значущих інформаційних потоків, очікуваних взаємодій стосовно об'єкту середовища, аналізу загроз

і побудови системи захисту. Особливо слід відзначити незадовільну забезпеченість фахівцями структур державного управління, сфери економіки і фінансово-кредитних відносин. Повноцінно сформулювати завдання забезпечення інформаційної безпеки можуть тільки особи, які безпосередньо визначають стратегічні цілі, що захищаються, власники і топ-менеджери системи інформаційних потоків.

Крім вивчення проблематики інформаційної безпеки і захисту інформації, знання в цій галузі розвиваються і систематизуються. Для найширшої категорії фахівців, які є кінцевими користувачами сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, весь спектр питань з інформаційної безпеки на цей час сконцентрований на інформаційних технологіях [10]. За багатьма основоположними поняттями інформаційної безпеки, що стосуються її правового, організаційного та технічного забезпечення, триває наукова дискусія, невирішеними залишаються окремі проблеми стандартизації в області інформаційної безпеки.

Акцент на захист інформації під час використання інформаційних і комунікаційних технологій, що зберігся за інерцією з часів, коли власником інформації була тільки держава і вона ж вирішувала всі питання, пов'язані із захистом інформації, а чільним був аспект конфіденційності, який на цей час став архаїчним [2]. Рішенням специфічних завдань захисту інформації в сучасному кіберпросторі повинні займатися відповідні фахівці, які проектують, створюють і експлуатують комплексні системи захисту інформації. Основним завданням реалізації аспектів інформаційної безпеки в багаторівневій системі інформаційної підготовки є підготовка з питань забезпечення інформаційної безпеки під час використання комп'ютерних засобів і інформаційних технологій.

Для звичайного користувача інформаційних і комунікаційних технологій рівень знань, умінь і навичок щодо застосування інформаційних і комунікаційних технологій повинен розглядатися в багаторівневому контексті. Для вирішення зазначених протиріч, формування професіоналізму, високої інформаційної культури, розвитку інформаційної підготовки в умовах широкомасштабного впровадження інформаційних і комунікаційних технологій, з урахуванням їх зростаючої різноманітності і ускладнення, підвищення рівня компетентності в області інформаційної безпеки і захисту

інформації є необхідною сучасною науковою основою [8].

Рівень інформаційної культури характеризує ефективність використання інформаційних ресурсів, адаптивність в інформаційному просторі, сформованому з використанням сучасних інформаційних і комунікаційних технологій за обов'язкового забезпечення вимог інформаційної безпеки. Інформаційна культура може бути уособлена як відносно цілісна підсистема загальної і професійної культури людини, що є результатом поетапного освоєння інформаційних і комунікаційних технологій, що у процесі інформаційної підготовки складається з декількох взаємопов'язаних структурних компонентів.

Практична частина інформаційної підготовки повинна бути спрямована на формування міцних навичок забезпечення інформаційної безпеки під час використання в комп'ютерних системах і мережах можливостей загального і спеціального програмного забезпечення, загальнонавчаних засобів захисту інформації [4]. В переліку завдань, що вирішуються державою в сфері забезпечення інформаційної безпеки, є інтенсивний розвиток правового регулювання відносин у сфері протидії загрозам, закріплюються пріоритетні інтереси в інформаційній сфері, чому сприяє прийняття значної кількості законодавчих актів. Ці обставини зумовлюють обов'язковість вивчення основ правового забезпечення інформаційної безпеки, змістовним наповненням якого має стати уявлення про правове регулювання відносин в інформаційній сфері.

Висновки. Концепція інформаційної безпеки повинна ґрунтуватися на розумінні призначення, ролі та цілей цих знань, трактуванні способів їх відображення в якості обов'язкового складника інформаційної підготовки, і представляти собою систему поглядів на основні завдання, принципи формування і напрями розвитку методичної системи навчання інформаційної безпеки. Для виявлення структури системи, типізації зв'язків, аналізу і визначення компонентів, оптимізації інформаційного середовища найбільш продуктивним є системний підхід.

Поряд з традиційно розглянутими аспектами інформаційної безпеки і захисту інформації, в ній повинні знайти відображення методичні, правові, організаційно-управлінські аспекти інформаційної безпеки. В контексті інформаційної безпеки повинні бути розглянуті проблеми комп'ютерної етики, що виникають

у зв'язку з відсутністю ясності в питаннях про те, якими мають бути етичні обмеження під час застосування комп'ютерних технологій. Одним з основних результатів дослідження інформаційної безпеки повинно бути усвідомлення того, що безпека інформаційних систем є результатом діалектичної взаємодії деструктивних факторів та механізмів комплексної системи захисту інформації, що забезпечує їх запобігання, блокування, усунення, мінімізацію ризиків.

Список використаної літератури:

1. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид.* 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1210> (дата звернення 09.12.2019).
2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик та ін. Київ : СПД Моляр С.В. 2009. 130 с.
3. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД. 2015. 58 с.
4. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf.
5. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ. в 2т. / Общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. Москва: Прогресс, 2017, Т.1. 497с.
6. Лекарь С.І. Поняття та зміст економічної безпеки. *Форум права.* 2012. № 2. С. 49–51.
7. Малишко В.М. Актуальні проблеми економічної безпеки в системі національної безпеки України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2015. № 4. С. 29–37.
8. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 29.10.2013 р. № 1277. URL: <http://www.me.gov.ua> (дата звернення 18.11.2019).
9. Парубчак І.О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки України. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету.* 2017. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/34.pdf. URL: (дата звернення 13.10.2019).
10. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні

- засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: Аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
11. Скорук О.В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. Науковий вісник Ужгородського національного університету: Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 6. Ч. 3. С. 34–40.
12. Стеценко С.П. Економічна безпека: сутність і структура. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 24. С. 113–117.
13. Шайдоров О.І. Економічна безпека в системі національної безпеки. Університетські наукові записки. 2011. С. 395–400.
-

Bazarko I. M. State policy of formation of modern approaches for increasing the efficiency of information security in the context of Ukraine's national defense capability

The article analyzes the evolution of national security policy to fulfill the priorities of social development in Ukraine. The problem of information security is more complicated than the problem of information security because information threats are extremely diverse and their impact is not always obvious. The criterion for ensuring information security is the existence of a state of security of vital interests, which is established by a set of security features. The emphasis on information security in the use of information and communication technologies, preserved inertia from a time when the owner of the information was only the state, and it also resolved all issues related to the protection of information, and a prominent aspect of privacy, is now archaic.

The peculiarities of public administration in the field of social and economic development regarding information security in Ukraine at the present stage are investigated. In many fundamental concepts of information security, concerning its legal, organizational and technical support, scientific debate continues, and some problems of standardization in the field of information security remain unresolved. Specific information security challenges in today's cyberspace should be handled by appropriate professionals who design, create and operate integrated systems for protecting information from external interference.

The introduction of a comprehensive approach to the legal regulation of the state's defense capability in the context of national security is substantiated. The list of tasks to be resolved by the state in the field of information security is the intensive development of legal regulation of relations in the field of counteraction to threats, the priority interests in the information sphere are fixed, which is facilitated by the adoption of a large number of legislative acts. These circumstances make it compulsory to study the basics of legal security of information security.

The influence of information-hybrid processes on the transformation of state policy in the defense sector of Ukraine is investigated. Given the pace and scale of computer deployment, all kinds of gadgets and telecommunications, these dangers are increasing dramatically. The problem of information security is more complicated than the problem of information security because information threats are extremely diverse and their impact is not always obvious. The criterion for ensuring information security is the existence of a state of security of vital interests, which is established by a set of security features.

Key words: information security, public authorities, socio-economic development, state policy, defense capability of Ukraine, national security, current stage, efficiency gains.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-43>

З. Г. Гонтар

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено теоретичні та правові аспекти державного управління національною безпекою у сфері зовнішньої політики. З'ясовано фактори, що обумовлюють найефективнішу дію правового регулювання зовнішньої політики щодо питань національної безпеки. Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників.

Дослідження процесу правового регулювання зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки має комплексний і системний підходи. Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників.

Питання запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері національної безпеки є стратегічним пріоритетом реалізації внутрішньої та зовнішньої політики для провідних країн світу. Державне управління національною безпекою із забезпечення зовнішньої політики передбачає реалізацію таких завдань: забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України; мінімізувати негативний вплив суміжних держав стосовно територіальних претензій відносно України.

Зовнішня політика стосовно забезпечення національної безпеки має виходити не з адаптації держави до існуючих умов, а із цільової моделі розвитку її правової системи до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують.

Нове законодавство України про організацію національної безпеки покликане розв'язати багато конкретних правових проблем, яких накопичилося чимало, від закріплення правових норм забезпечення безпеки до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують. Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, потребує нового праворозуміння, яке набуває прикладної довершеності у правотворчості й правореалізації.

Ключові слова: національна безпека, загрози національній безпеці, стратегія національної безпеки, державна політика національної безпеки, система національної безпеки.

Постановка проблеми. Розбудова незалежної України зумовлює необхідність забезпечення національної безпеки як одного з пріоритетних напрямів зовнішньої політики. Формування повноцінного режиму національної безпеки передбачає вибір пріоритетів і аналіз факторів національної безпеки на рівні особливої стратегії, початок якої закладено у першу чергу в Основному Законі. Попри беззаперечну актуальність цієї тематики залишаються невизначеними дуже

багато як теоретичних, так і практичних питань, зокрема пов'язаних із системою правового забезпечення національної безпеки України [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цим питанням присвячено ряд наукових праць. Зокрема, це дослідження таких вітчизняних науковців як В. Ліпкана, А. Лободи, Ю. Максименка, Ф. Медвідя, М. Микієвича, І. Ткачова та інших. Думка про визначальну роль права і законодавства в реалізації державної політики

із забезпечення національної безпеки, а також про їх тісний взаємозв'язок поділяється більшістю науковців, які досліджують цю проблему. Тобто, здійснення цього напряму зовнішньої політики не можливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі забезпечення національної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідно зазначити, що суть і зміст зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки змінюються залежно від внутрішнього становища держави і міжнародної обстановки. При визначенні стратегічної мети цієї політики слід виокремити необхідність забезпечення національної безпеки держави; зростання її загальної могутності (потенціалу); підвищення ролі міжнародних позицій і престижу країни. Основна мета зовнішньої політики в сфері національної безпеки полягає у забезпеченні її безпеки, суверенності, цілісності та недоторканності [5]. Сутність її полягає у пристосуванні зовнішньополітичної стратегії держави до системи міжнародних відносин у зв'язку з виникненням та наростанням дестабілізуючих чинників у державі і тенденцій до зміни рівнів існуючих загроз у світі.

Мета статті. На теперішній час першочерговим є завдання дослідження та розробки заходів щодо підвищення ступеня відповідності існуючої структури законодавства про зовнішньополітичну діяльність, за допомогою якої реалізовується загальна мета національної безпеки держави. Нормативно-правова реалізація національної безпеки є тривалим процесом розвитку в нормованого впливу на неї нормативно-правових засобів.

Цілями зовнішньої політики щодо реалізації завдань національної безпеки мають бути формування і розвиток основ її нормативно-правового забезпечення:

- 1) юридичне визначення та закріплення наявних у галузі національної безпеки відносин;
- 2) визначення основ правового регулювання цих відносин;
- 3) формування нових відносин, які не врегульовані чинним законодавством, але є украй потрібними в умовах сьогодення;
- 4) ліквідацію відносин і ситуацій, які «віджили», гальмують розвиток національної безпеки [9].

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання зовнішньої політики у сфері захисту національної безпеки має особливий пред-

мет, оскільки воно пов'язане з правовим визначенням засобів, способів, підходів її реалізації [2]. Важливе значення для дослідження процесу правового регулювання зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки має комплексний і системний підходи, доктринальний підхід до структури її правового регулювання, програмно-цільовий (програмно-функціональний) підхід, який знайшов широкий розвиток у правовій науці, інші концептуальні підходи [3]. Вкрай актуальним є інституціональний підхід, який розкриває певні стосунки та зв'язки між суб'єктами зовнішньої політики відповідальними за справу забезпечення національної безпеки і обґрунтовує пропозиції щодо удосконалення зовнішньої політики у цій сфері. Необхідне також з'ясування факторів, що обумовлюють найефективнішу дію правового регулювання зовнішньої політики щодо питань національної безпеки.

Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників. Вона визначається якістю і змістом цілеспрямованого використання правових засобів, дією чинників, що об'єктивно виникають, опосередковують хід і результати цього регулювання.

Засобами зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки України виступає державне управління шляхом:

- 1) прогнозування, а саме попереджувальним виявленням та ідентифікацією потенційних загроз і небезпек для національної безпеки країни за допомогою інформаційно-аналітичного центру;
- 2) реалізації геополітики, зовнішньої політики, спрямованих на узгодження на компромісних засадах національних інтересів держави;
- 3) розробки та виконання державних програм із реформування системи державного управління з метою укріплення національної безпеки України.

Зовнішньополітична сфера державного управління має такі завдання:

- 1) проводити самостійну, виважену політику, основувану на пріоритетах національних інтересів, з метою забезпечення національної безпеки;

2) забезпечення зовнішніх гарантій національній безпеці держави на різних рівнях;

3) створення ефективної довгострокової взаємодії із стратегічними партнерами з метою забезпечення національної безпеки, стабільності та прогресивного розвитку;

4) проведення Міністерством зовнішніх справ активної зовнішньої політики з метою забезпечення національних інтересів і національної безпеки України [4].

Зовнішня політика здійснює важливу організаційну функцію, яка знаходить своє вираження в діяльності відповідних органів, які інформують уряд про наміри інших країн, забезпечують аналіз їх впливу на суспільну думку і політичні кола України, забезпечують сприятливі умови для успішного вирішення зовнішньополітичних завдань стосовно національної безпеки. Регулююча функція зовнішньої політики спрямована на створення сприятливих зовнішньополітичних умов для діяльності держави щодо збереження рівноваги в системі забезпечення національної безпеки [6].

Щодо принципів реалізації зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки слід виокремити такі основні принципи, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватися:

- 1) наукова обґрунтованість;
- 2) стійкість і передбачуваність;
- 3) легітимність і демократичний характер;
- 4) гласність;
- 5) доцільність;

6) відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права [7].

До функцій зовнішньої політики щодо визначення завдань забезпечення національної безпеки України належать:

1) прогнозування та виявлення загроз і небезпек національній безпеці;

2) розроблення і здійснення комплексу оперативних, тактичних, стратегічних заходів щодо управління загрозами та небезпеками;

3) підтримання необхідного рівня забезпечення національної безпеки;

4) забезпечення всезагальної і регіональної безпеки відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною [8].

Пріоритетність указаних функцій визначається дією багатьох зовнішніх факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру, станом зовнішніх відносин з іншими країнами. Наявність широкого спектру таких факторів вимагає ґрун-

товного наукового аналізу виявлення впливу головних із них з метою своєчасного визначення акцентів у загальнодержавній політиці забезпечення національної безпеки та передбачення і мінімізації негативних наслідків. Найважливішими серед них є тенденція зростання ролі факторів, які вимагають для їх розв'язання спільних зусиль світового співтовариства та урахування міжнародної обстановки.

Правовими засадами зовнішньої політики української держави із забезпечення національної безпеки є сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які утворюють законодавче поле для реалізації завдань функціонування національної безпеки і виконання нею свого призначення. Все нормативно-правове забезпечення національної безпеки умовно можна поділити на два рівні: на першому створюється правова база для забезпечення національної безпеки, яка має загальнообов'язковий для всіх характер. Нормативними актами першого рівня є: Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. На другому рівні створюється відомча нормативна база, яка уточнює і конкретизує з огляду на специфіку кожного суб'єкта забезпечення національної безпеки, його функції та завдання [10].

Ключове місце у структурі нормативно-правової бази зовнішньої політики щодо забезпечення національної безпеки посідають Закони України «Про основні напрями зовнішньої політики України», «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Стратегію національної безпеки України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України», які визначають законодавчі норми й терміни в організації національної безпеки, а також розмежовують права та функції державних органів України у здійсненні зовнішньої політики в цій сфері. Крім цього 13 квітня 2014 року було прийнято Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки щодо подолання терористичної загрози і забезпечення територіальної цілісності України» [11].

Для забезпечення національної безпеки Україна намагається зміцнити відносини з такими провідними європейськими держа-

вами, як Великобританія, Франція, Німеччина. Великобританія розглядає Україну як державу, яка покликана відігравати ключову роль у підтриманні стабільності не лише в регіоні Центральної і Східної Європи, а й на європейському континенті. Діалог на найвищому рівні між незалежною Україною і Францією почався ще на початку 90-х років ХХ ст., і поступово створюється міцна договірно-правова основа двосторонніх відносин (між країнами уже підписано 36 двосторонніх документів). Однією з перших серед країн «Великої сімки» Україну визнала Німеччина. Дипломатичні відносини між Україною і Федеративною Республікою Німеччиною встановлено 17 січня 1992 року. Німеччина визнавала важливу роль України у зміцненні безпеки на сході Європейського континенту. Сьогодні між Україною та Німеччиною встановлюються регулярні консультації на вищому рівні [12].

Розвиток діалогу України з питань зовнішньої політики та політики безпеки спрямований на поступове зближення та узгодження її позицій із ЄС у питаннях міжнародних відносин, включаючи питання міжнародної безпеки, для активнішого залучення України до європейської зони безпеки. Через це політичний діалог Україна – ЄС залишається і на високому рівні відбувається в рамках усіх існуючих механізмів [13].

На думку Г. Ситника [14], у практиці здійснення основних завдань забезпечення національної безпеки використовують такі нормативно-правові акти: конституційні закони, загальні та спеціальні закони для її регулювання, міжнародні договори, що ратифіковані Верховною Радою України, нормативно-правові акти вищих органів державної влади, нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, інші нормативно-правові акти (положення, інструкції тощо). Залежно від їх юридичної сили кожний із зазначених актів відіграє свою роль у формуванні та здійсненні державно-управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки. Серед керівних документів особливу роль відіграє Конституція, що перебуває на вершині ієрархії писаного права, проте вона не може повною мірою урегулювати всі аспекти діяльності держави щодо забезпечення без-

пеки. Тому для деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань щодо забезпечення національної безпеки розробляються концепції, стратегії, доктрини, державні програми тощо.

Реалізація зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки регулюється також низкою інших законів України та указів Президента України, серед яких такі Закони: «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року, «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року, «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року, «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 року, «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року, а також Укази Президента України «Про Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року, «Про Положення про дипломатичну службу в Україні» від 16 липня 1993 року, «Про Консульський Статус України» від 2 квітня 1994 року, «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин» від 18 вересня 1996 року, «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» від 3 квітня 1999 року.

Згідно з Указом Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує відповідно до наданих йому повноважень проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності в галузі зовнішніх відносин, є Міністерство закордонних справ України. Його основними завданнями є участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства, сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України; забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; спри-

яння розвиткові зв'язків із зарубіжними українськими громадами та надання їм підтримки і захисту відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства України [15].

Слід також зазначити, що основним напрямом розвитку законодавства про зовнішньополітичну діяльність із забезпечення національної безпеки в останні роки була його гармонізація відповідно до правових актів ЄС. Реалізація цієї мети обумовила прийняття більш ніж 70 законів і значну кількість інших нормативно-правових актів, які докорінно змінили структуру законодавства про цю сферу зовнішньої політики української держави [16].

Вибір Україною шляху європейської інтеграції приводить до вимог урахування необхідної європейської моделі здійснення зовнішньої політики, що характеризується дуже розвинутою системою правозастосування. У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», затвердженого Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [17], зазначено, що основними її цілями є мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; забезпечення нової якості забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО.

У зовнішньополітичному вимірі курс зовнішньої політики щодо забезпечення питань національної безпеки визначається рекомендаціями парламентських слухань «Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО». Зокрема, така оперативна взаємодія регулюється низкою міжнародних угод і меморандумів, що передбачають єдність принципів формування і проведення державної політики, а також координований характер підходів до формування відповідної законодавчої та нормативно-правової бази у сферах національної безпеки.

Висновки і пропозиції. Нове законодавство України про організацію національної безпеки покликане розв'язати багато конкретних правових проблем від закріплення правових норм забезпечення безпеки до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують. Сьогоднішній пошук має бути спрямо-

ваний насамперед на вирішення двоєдиного завдання: формування наукової бази зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки, зокрема стратегії (концепції) національної безпеки; вироблення, концепції розвитку законодавства у цих сферах. Щоб не помилятися на практиці, для побудови принципово нової системи законодавства у сфері національної безпеки України потрібна високоякісна теоретико-правова база. Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, потребує нового праворозуміння, яке набуває прикладної довершеності у правотворчості й правореалізації.

Зовнішня політика стосовно забезпечення національної безпеки має виходити не з адаптації держави до існуючих умов, а з цільової моделі розвитку її правової системи. Плани, накази, директиви, розпорядження та інші нормативно-правові акти, а так само більш конкретні документи, які становлять програми діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, повинні розроблятися на підставі доктрини та стратегії національної безпеки України і мати різні строки виконання: довгострокові, короткострокові, оперативні. Національні інтереси є головним стимулюючим фактором зовнішньополітичної діяльності держави і реалізації міжнародних відносин. Тому будь-яка стратегія національної безпеки повинна враховувати державні національні інтереси.

У сучасних умовах та задля досягнення необхідного рівня національної безпеки Україні слід і далі активізувати усі форми співробітництва з іншими державами в питаннях євроатлантичної інтеграції.

Список використаної літератури:

1. Новицький Г.В. Система законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України // Науково-аналітичний бюлетень Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України «Євроатлантикінформ». 2007. № 2–3(14–15). С. 54–57.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук.-2-е изд. дополн. М. : Омега-Л, 2011. 525 с.
3. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України / [Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов, К.В. Карпова] // Зовн. торг.-екон., фін., право. 2015. Вип. № 4(81). С. 13–26.

4. Колесник В.Т. Концептуальні підходи до становлення системи державного управління національною безпекою України / В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов // Історія, сучасність та перспективи розвитку прикордонної служби України та охорони державного кордону України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 26 травня 2015 р. / Н.-д. ін-т Держ. прикордон. служби України. Київ : НДІ ДПС України, 2015. С. 11–15.
5. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України : підручник / Л.Д. Чекаленко. К. : ДАУ, 2015. 749 с.
6. Віднянський С.В. Зовнішня політика України як предмет історичного аналізу: концептуальні підходи та перспективи / С.В. Віднянський, А.Ю. Мартинов // Український історичний журнал. 2001. Вип. 4. С. 41–57.
7. Вовк О.О. Теоретико-правовий погляд на основні принципи забезпечення національної безпеки / О.О. Вовк // Наше право. 2013. № 9. С. 13–19.
8. Коніцула Т.Я. Оцінка сучасної системи національної безпеки України в умовах євроінтеграції / Т.Я. Коніцула // Вісник Національного авіаційного університету. 2013. № 2(55). С. 258–262.
9. Янчук А.В. Формування основ нормативно-правового забезпечення національної безпеки України / А.В. Янчук // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 20. С. 84–88.
10. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник / В.А. Ліпкан. К. : Кондор, 2008. 552 с.
11. Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки щодо подолання терористичної загрози і забезпечення територіальної цілісності України» № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. // Офіц. вісник Президента України, 2014. № 14. Ст. 745.
12. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин / Губерський Л.В., Головченко В.І., Матвієнко В.М. та ін. К. : Фенікс, 2011. 500 с.
13. Тамм А.Є. Україна-ЄС: розвиток відносин та основні напрями співробітництва : навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.Ю. Стрельцов, В.Б. Дзюндзюк за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 144 с.
14. Ситник Г.П. Стратегическое управление в сфере национальной безопасности / Г.П. Ситник // Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник. К. : НАДУ, 2012. С. 404–408.
15. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/381/2011.
16. Петришин О. Законодавство України у сфері державної безпеки: загальнотеоретичні підходи до визначення / О. Петришин, Д. Лук'янов // Вісник Академії правових наук України. 2009. № 2(57). С. 13–24.
17. Про Стратегію національної безпеки України. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

Hontar Z. H. Theoretical and legal fundamentals of state governance of national security in the field of foreign policy

The article investigates theoretical and legal aspects of national security management in the field of foreign policy. The factors that determine the most effective effect of legal regulation of foreign policy on national security issues have been identified. Theoretical and legal coverage of the influence of socio-political factors on the legal regulation of this area allows to achieve a clearer and correct understanding of this process. The effectiveness of legal regulation of foreign policy in the process of ensuring national security emerges as a result of the influence of a complex system of factors.

Research into the process of regulating foreign policy on national security has a comprehensive and systematic approach. Theoretical and legal coverage of the influence of socio-political factors on the legal regulation of this area allows to achieve a clearer and correct understanding of this process. The effectiveness of legal regulation of foreign policy in the process of ensuring national security emerges as a result of the influence of a complex system of factors.

The issue of introducing effective governance mechanisms in the field of national security is a strategic priority for the implementation of domestic and foreign policies for the leading countries of the world. Thus, the state administration of national security for foreign policy provides for the realization of the following tasks: to ensure state independence, territorial integrity, sovereignty of Ukraine; minimize the negative impact of the neighboring states on territorial claims against Ukraine.

Foreign policy on national security must be based not on the adaptation of the state to existing conditions, but on the objective model of the development of its legal system to control and oversee the activities of the bodies that provide it.

Ukraine's new national security organization legislation seeks to address many of the many legal problems that have accumulated, ranging from the enforcement of legal norms to security to the control and oversight of the bodies that provide it. Recognizing the need for the development of legislation and normative legal acts governing relations in this field requires, undoubtedly, a new legal understanding that becomes applicable in lawmaking and legal implementation.

Key words: *national security, threats to national security, national security strategy, national security policy, national security system.*

М. Б. Домарацькийздобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

МЕТОДИКА ДЕРЖАВНОГО КАТЕГОРУВАННЯ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ОБ'ЄКТІВ

У роботі розроблено методику державного категорювання критично важливих об'єктів. Зокрема, охарактеризовано особливості державного регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів. Показано, що державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів є впливом державної влади на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів, до яких належать норми права, правовідносини, правозастосовні акти.

Підкреслено, що державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів полягає у здійсненні національно-правового регулювання, об'єктом якого є внутрішньодержавні суспільні відносини. Визначено критерії категорювання критично важливих об'єктів. Запропоновано для категорювання таких об'єктів за групами ввести в якості критерію характер і масштаб можливих збитків у разі реалізації основних загроз безпеки для об'єкта.

Виокремлено такі категорії критично важливих об'єктів, які підлягають державному регулюванню: об'єкти, що реалізують важливі державно-управлінські функції; об'єкти життєзабезпечення населення, транспортного призначення; потенційно небезпечні об'єкти; об'єкти оборонного призначення; об'єкти з постійним або періодичним масовим скупченням людей; об'єкти історії та культури. Акцентовано увагу на функціональному призначенні об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції: управління державою; управління визначеною територією; управління окремою групою державних органів.

Підкреслено, що серед основних загроз для об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції, виокремлюють надзвичайні ситуації. При цьому характер можливих втрат у результаті реалізації ключових загроз передбачає втрату керованості територією, паніку, людські жертви та матеріальні збитки.

Зазначено, що ключовою загрозою для об'єктів життєзабезпечення населення та транспортного призначення є надзвичайні ситуації. Щодо можливих наслідків виникнення та розповсюдження надзвичайних ситуацій на цих об'єктах виокремлено заподіяння шкоди здоров'ю людей, матеріальних збитків і відсутність транспортних шляхів сполучення.

Ключові слова: державне категорювання, критично важливі об'єкти, надзвичайні ситуації, державне регулювання.

Постановка проблеми. Головними пріоритетами людини в усі періоди її існування завжди були прагнення забезпечити життєздатність; зберегти життя і здоров'я; захиститися від агресії; домогтися комфортних умов буття; зберегти навколишнє середовище проживання. Більшість із названих пріоритетів безпосередньо відносяться до галузі безпеки. Безпека є найважливішим складником якості життя, найважливішою метою існування. Все вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження стану критично важливих об'єктів державної інфраструктури присвя-

тили свої численні наукові праці такі вчені, як С. Белай [1], Д. Беззубов [2], М. Болотських [3] та інші. Однак категорювання об'єктів критичної інфраструктури все ще залишається недостатньо розробленим, ураховуючи об'єктивну необхідність їх захисту від наслідків виникнення та розповсюдження можливих надзвичайних ситуацій.

Мета статті. Враховуючи означену актуальність теми роботи, її метою є розробка методики державного категорювання критично важливих об'єктів.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

1) охарактеризувати особливості державного регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів;

2) визначити критерії категорювання критично важливих об'єктів;

3) виокремити категорії критично важливих об'єктів, які підлягають державному регулюванню.

Виклад основного матеріалу. Критично важливі об'єкти – це об'єкти, порушення або припинення функціонування яких призводить до втрати управління економікою України та її регіонів або істотного зниження безпеки життєдіяльності населення, яке проживає на цих територіях, на тривалий період.

Для категорювання критично важливих об'єктів за групами пропонується ввести в якості критерію характер і масштаб можливих збитків у разі реалізації основних загроз безпеки для такого об'єкта. Державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів є впливом державної влади на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів, до яких належать норми права, правовідносини, правозастосовні акти.

Державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів полягає у здійсненні національно-правового регулювання, об'єктом якого є внутрішньодержавні суспільні відносини [1; 4]. Врегулювання цієї групи суспільних відносин здійснюється не лише правовими засобами, а й іншими (перш за все політичними і моральними).

Об'єктом державного регулювання можуть виступати тільки ті відносини, які об'єктивно можуть бути врегульовані правом, тобто носять нормативний характер, та знаходяться в сфері соціального простору, в якому право здатне чинити прогресивно перетворюючий вплив на суспільне життя. Крім цього, врегулювання цих відносин правом повинно бути доцільним, результативним. Система всіх правових засобів, методів і способів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення захисту критично важливих об'єктів, утворює нормативно-правовий механізм державного регулювання у сфері захисту критичної інфраструктури.

Серед категорій критично важливих об'єктів, які підлягають державному регулюванню, передбачається виокремлення таких:

1) об'єкти, що реалізують важливі державно-управлінські функції;

2) об'єкти життєзабезпечення населення, транспортного призначення;

3) потенційно небезпечні об'єкти;

4) об'єкти оборонного призначення;

5) об'єкти з постійним або періодичним масовим скупченням людей;

6) об'єкти історії та культури [2–4].

Зокрема, функціональним призначенням об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції, є:

1) управління державою;

2) управління визначеною територією;

3) управління окремою групою державних органів.

Серед основних загроз для об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції, слід зазначити надзвичайні ситуації. Так, характер можливих утрат в результаті реалізації ключових загроз передбачає:

1) втрату керованості територією;

2) паніку;

3) людські жертви;

4) матеріальні збитки.

Що стосується об'єктів життєзабезпечення населення, транспортного призначення, то до їх функцій віднесено такі:

а) забезпечення водо-газо-тепло-енергопостачанням населення і організацій;

б) забезпечення транспортних перевезень (тунелі, мости, метро).

Ключовою загрозою для об'єктів життєзабезпечення населення та транспортного призначення є надзвичайні ситуації. Щодо можливих наслідків виникнення та розповсюдження надзвичайних ситуацій на цих об'єктах слід зупинитися на таких:

1) завдання шкоди здоров'ю людей, матеріальних збитків;

2) відсутність транспортних шляхів сполучення.

Потенційно небезпечні об'єкти передбачають:

1) виробництво, зберігання, транспортування і переробку ядерних і хімічних речовин;

2) наявність гідротехнічних споруд.

Ключовими загрозами у цьому випадку є надзвичайні ситуації та розкрадання небезпечних речовин, внаслідок чого можливе завдання шкоди здоров'ю та життю персоналу підприємства, а також населенню за межами території об'єкта; катастрофічний вплив на навколишнє природне середовище.

Об'єкти оборонного призначення забезпечують обороноспроможність країни. Серед основ-

них загроз їх функціонування слід виокремити також надзвичайні ситуації, внаслідок виникнення та розповсюдження яких можливе зниження рівня обороноспроможності держави. Так, об'єкти з постійним або періодичним масовим скупченням людей передбачають:

- 1) вираження політичних поглядів;
- 2) мітинги;
- 3) демонстрації;
- 4) масові народні свята.

Стабільному функціонуванню цих об'єктів також загрожують надзвичайні ситуації, в результаті яких можливе виникнення паніки та завдання шкоди життю та здоров'ю людей.

Призначенням об'єктів історії та культури є просвітництво населення; зберігання пам'яток історії та культури. Загрозами у цьому випадку є надзвичайні ситуації, а також розкрадання культурних та історичних цінностей. Серед наслідків слід звернути увагу на можливе завдання шкоди здоров'ю та життю людей при відвідуванні цих об'єктів, а також втрату пам'яток історії та культури [1–4].

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. Було охарактеризовано особливості державного регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів. Показано, що державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту таких об'єктів є впливом державної влади на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів, до яких належать норми права, правовідносини, правозастосовні акти. Підкреслено, що державне регулювання суспільних відносин у сфері захисту критично важливих об'єктів полягає у здійсненні національно-правового регулювання, об'єктом якого є внутрішньодержавні суспільні відносини.

2. Визначено критерії категоризації критично важливих об'єктів. Запропоновано для їх категоризації за групами ввести в якості критерію

характер і масштаб можливих збитків у разі реалізації основних загроз безпеки для такого об'єкта.

3. Виокремлено такі категорії критично важливих об'єктів, які підлягають державному регулюванню: об'єкти, що реалізують важливі державно-управлінські функції; об'єкти життєзабезпечення населення, транспортного призначення; потенційно небезпечні об'єкти; об'єкти оборонного призначення; об'єкти з постійним або періодичним масовим скупченням людей; об'єкти історії та культури.

Акцентовано увагу на функціональному призначенні об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції: управління державою; управління визначеною територією; управління окремою групою державних органів. Підкреслено, що серед основних загроз для об'єктів, що реалізують важливі державно-управлінські функції, варто виокремити надзвичайні ситуації. При цьому характер можливих утрат в результаті реалізації ключових загроз передбачає втрату керованості територією, паніку, людські жертви та матеріальні збитки.

Список використаної літератури:

1. Бєлай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика. Київ, 2015. 249 с.
2. Безубов Д.О. Правова структура та принципи побудови системи національної безпеки в Україні. Держава і право. *Юридичні і політичні науки*, 2011. Вип. 51. С. 231–236.
3. Болотських М.В. Державна політика у сфері цивільного захисту: аналіз базових (ключових) законодавчих термінів та понять. *Актуальні проблеми державного управління*, 2008. Вип. 1(33). С. 16–22.
4. Волянський П.Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*, 2013. № 13. С. 134–136.

Domaratsky M. B. The methodology of state classification of critical objects

The work developed the methodology of state classification of critical objects. In particular, the peculiarities of state regulation of public relations in the field of protection of critical objects are described. It is shown that the state regulation of public relations in the field of protection of critical objects represents the influence of the state power on public relations through a system of legal means, which includes norms of law, legal relations and law enforcement acts.

It is underlined that the state regulation of public relations in the field of protection of critical objects consists in implementation of national legal regulation, which is aimed at domestic public relations. The criteria for critical objects categorizing are defined. It is proposed to take the nature and scale

of possible losses in case of realization of the main security threats for this object a criterion in order to categorize critical objects into groups.

The following categories of critical objects, which need the state regulation are identified: objects implementing important public management functions; objects of population life support and transport objects; potentially hazardous objects; defence facilities; objects with constant or periodic mass accumulation of people; history and culture objects.

The focus is made on the following assignment of objects implementing important state-management functions: state management as a whole; administration of a certain territory; management of a separate group of state bodies. It is noted that emergencies are among the main threats to facilities implementing important public management functions. At the same time, the nature of possible losses as a result of implementation of key threats implies loss of territory control, panic, loss of life and material damage.

It is noted that emergencies are a key threat to the life support facilities of population and transport. The harm to human health, material damage and lack of transport routes are noted among the possible consequences of occurrence and spread of emergencies.

Key words: *state categorization, critical objects, emergencies, state regulation.*

О. В. Мейко

кандидат військових наук, начальник Сумського прикордонного загону
Східного регіонального управління
Державної прикордонної служби України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИ ПІДГОТОВЦІ РІШЕНЬ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ

У статті автором розкрито зміст проблеми реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у Державній прикордонній службі України. У вступі проаналізовано ступінь актуальності запропонованої проблеми для країни в цілому і для прикордонного відомства зокрема.

Визначено мету публікації та проаналізовано пошуково-бібліографічним методом наукові праці (статті, монографії, дисертації, навчальні посібники), присвячені питанням інформаційно-аналітичної діяльності. Аналіз показав переважання зарубіжної літератури, оскільки згаданий вид діяльності виник саме на Заході.

У викладі основного матеріалу розкрито сутність понять «інформаційно-аналітична діяльність», «процес прийняття рішень», подано суттєві ознаки цих дефініцій. Сформульовано визначення інформаційно-аналітичної діяльності та прийняття рішень у прикордонній службі. Виділено основні аспекти інформаційно-аналітичної діяльності офіцерів-прикордонників: абстрактність (дотримання вимог форм мислення і слідування законам правильного мислення; правильна побудова тверджень, правильне виведення висновків дедукції, індукції та аналогії, правильна побудова процедури добору аргументів до відповідного міркування); методологія (застосування методів та принципів гносеології – пізнавальної діяльності); інформативність (володіння знаннями теорії інформації, ігор, отримання та обробки інформаційних одиниць, передача достовірної інформації тощо).

Представлено сутність прикордонного підрозділу та сучасні тенденції його формування. Розкрито механізм реалізації інформаційно-аналітичної діяльності при підготовці прийняття рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів.

Проаналізовано основні результати проведеного наукового дослідження. Інтерпретовано висновки здійсненої роботи. Сформульовано напрями подальших перспективних досліджень у представленій проблематиці, присвячені питанням специфіки реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у прикордонному відомстві, визначенню шляхів удосконалення змісту цієї діяльності.

Ключові слова: інформаційно-аналітична діяльність, прикордонна служба, прикордонний підрозділ, структура, інформація, аналіз, формування.

Постановка проблеми. У низці сучасних вимог до фахівців усіх сфер відображено потреби щодо їх обсягу знань і сформованості вмінь і навичок, а також раціональність і креативність щодо їх використання. Це є свідченням того, що освіта та її тенденції у фаховій підготовці майбутніх спеціалістів переживають значні зміни. Враховуючи спектр проблем, що постають перед сучасним суспільством, аналітика отримала статус універсального методу, що буде у нагоді всім фахівцям. Державній прикордонній службі України необхідно слідувати за усіма сучасними тенденціями, оскільки вони є єдиним способом

оновлення на рівні і державного управління, і політичної культури, і економічних показників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітлення у практиці теоретичного фундаменту певної проблеми можливе за наявності високого рівня наукових досліджень [3]. Автором реалізовано аналіз інформаційно-джерельної бази, що присвячена проблемам інформаційного та аналітичного забезпечення системи державного управління, та формуванню рівня інформаційної та аналітичної компетентності, аналізу специфіки змісту інформаційно-аналітичної діяльності тощо.

Вартими уваги у запропонованій проблематиці були наукові доробки (дисертаційні, монографічні публікації) таких дослідників як А. Дегтяр [2], Р. Коваль [4], Ю. Мельничук [6], Л. Петренко [7], В. Ягупов [8] та інших.

Цінними джерелами були праці зарубіжних учених, оскільки західні наукові школи застосовують раціонально-критичний метод щодо оцінки процесів, явищ та об'єктів. Такими були дослідники Т. Андерсен, Т. Бедфорд, К. Пол [9–15].

Мета статті. Метою публікації є розкриття механізму реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у прийнятті рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів.

Виклад основного матеріалу. Прикордонне відомство України потребує доцільності та зваженості у реформах, проте ці реформи слід реалізовувати системно. Це можна пояснити тим, що трансформації необхідні на усіх рівнях цього соціального інституту. У перехідному періоді існування України прикордонна служба відчула різні статуси, отримала різні обсяги завдань і певних функцій, проте помилковими були підходи, за яких професійну сферу прикордонників сприймали без урахування інтелектуального її змісту. Враховуючи існування нової форми війни на сході України, цей підхід незмінний, оскільки пріоритетним є лише військовий аспект діяльності прикордонників.

Слід зауважити, що зосередження уваги на інтелектуальному складнику діяльності військовослужбовців-прикордонників (досвіді їх роботи, обробці інформації, аналізі інформації, рівні сформованості критичного мислення) є ключовими атрибутами професійної та особистої діяльності. Специфіка прикордонної діяльності вимагає забезпечення її представників переважно управлінського рівня відповідним обсягом аналітичної інформації.

У дефініції «інформаційно-аналітична діяльність» відображено відповідну систему суттєвих ознак, дотичних до категорій «аналітика», «аналіз», «діяльність». Перш за все потрібно зрозуміти, що під інформаційно-аналітичною діяльністю розуміють ті концепції, методи, положення, нормативно-правові документи, методичне забезпечення, які уможливають процедури збирання, накопичення, обробки, систематизації, впорядкування та аналізу інформаційних масивів [1]. Подане вище визначення належить вченому В. Варенку [1]. Автор використав його, оскільки у професійній сфері

управлінців-прикордонників для формування подібної категорії достатньо уточнити, що інформаційно-аналітичний складник слугує основою для прийняття відповідних рішень. У запропонованому дослідженні – рішень у формуванні структур прикордонних підрозділів.

Увага до проблеми прийняття рішень у прикордонному відомстві надзвичайно прискіплива, свідченням цьому є специфічна підготовка офіцерських кадрів, проведення колегій Адміністрації прикордонної служби, аналіз досягнень і недоліків щодо організації охорони та захисту кордону України.

Можна стверджувати, що процес прийняття рішень у сучасній науковій сфері є новою науковою школою, основними цілями якої є побудова та розробка алгоритмів (послідовності) раціонального відбору варіантів та якісне їх оцінювання. У змісті процедури прийняття рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів присутній правильний вибір серед численних альтернатив у розв'язанні тієї або іншої проблеми на базі вивчення умов, слідування та наслідків реалізації певного рішення. Ключовим у цьому є можливість урахувати перспективу цього рішення, тобто так звана «продовженість» його, можливість реалізації у майбутньому, а не у певний відрізок часу.

Сучасна соціально-політична та економічна ситуація в Україні, протидія гібридній війні у її східних областях вимагає звернення уваги на модернізацію структури прикордонних підрозділів, спрямованню для цього зусиль і ресурсів прикордонного відомства. Зважаючи на це, автором було здійснено спробу визначити механізм реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у питанні формування згаданої структури прикордонних підрозділів.

Увагу до змісту інформаційно-аналітичної діяльності можна пояснити, враховуючи значення структур прикордонних підрозділів і процедури прийняття рішень. Наукова література представлена вагомими аргументами на користь цього виду діяльності, свідченням про методологічні основи аналітичної діяльності індивіда, вивченням інформаційної та аналітичної діяльності як основ ефективності професійної сфери особистості; вивченням рівня аналітичної культури керівників тощо.

Ураховуючи результати проведеної пошукової діяльності, автором сформульовано висновок про те, що інформаційно-аналітична діяльність у сучасному соціумі є запорукою

професійного успіху та активності. В одному з положень популярної теорії про «інформаційне суспільство» визначено, що аналітична діяльність та інформація – вирішальні чинники сьогодення.

Вивчення змісту інформаційно-аналітичної діяльності пов'язано з явищем згаданого вище «інформаційного суспільства», статусом сучасної інформації, з кількістю та якістю інформаційних досягнень, що супроводжують сучасне життя. Тотальність інформатизації підтверджується проникненням досягнень і технологій в усі сфери суспільної дійсності. Проте відчутно вплив інформаційно-аналітичної діяльності саме у соціальній структурі суспільства, зокрема у виникненні нових і знищенні відповідних класів, професій. Соціальна група «військовослужбовців» завжди присутня у структурі соціуму, проте відчуває певні трансформації і розвивається з іншими соціальними, національними і класовими групами.

Формування фахівця, який може поєднувати декілька видів діяльності, продиктоване сучасними процесами інформатизації. Звідси і впливає пріоритетність інформаційно-аналітичної діяльності. Керівникам прикордонних підрозділів необхідно вирішити складну проблему: зафіксувати, вивчити сучасні інформаційні досягнення, виокремити значущий інформаційний сегмент, передати його підлеглим і у подальшому критично його використати, сформувані відповідні рекомендації та висновки.

Слід наголосити, що існування сучасних інформаційних технологій вимагає сформованості в сучасного фахівця інформаційно-аналітичної компетентності, культури і діяльності. Отже, інформаційно-аналітичною діяльністю у прикордонних підрозділах є така діяльність, що уможливорює особистісно-професійний розвиток особистості, створення цілісного опису певної ситуації або проблеми, формулювання прогнозів на майбутнє, оволодіння комплексом процедур пошуку, опрацювання, аналізу різних видів, змісту та причин появи інформації тощо.

Інформаційно-аналітична діяльність керівника є синергією аналітичного та синтетичного методів мислення, що дають змогу формулювати достовірні висновки, виконувати раціональні дії, виокремлювати правдоподібні твердження (індуктивні та аналогічні). Таким чином, офіцеру-прикордоннику необхідно вміти виділяти аналітико-синтетичні форми думок, що є взаємозалежними. У науковій літературі

інформаційно-аналітична діяльність представлена як спосіб володіння системою вербальних засобів, урахування як ірраціонального, так і раціонального стилів міркування.

Методологічним фундаментом інформаційно-аналітичної діяльності є системна парадигма (синергетична та діяльнісна). Підтвердженням діяльнісного підходу є реалізація згаданого виду діяльності у здійсненні певною людиною. Відносно системного підходу відбувається сприйняття усіх об'єктів і процесів на рівні системи, тобто наявності взаємопов'язаного між собою внутрішнього і зовнішнього середовища елементів. Таким чином, інформаційно-аналітичну діяльність у структурах прикордонних підрозділів можна розуміти як основу професіоналізму керівників-прикордонників, що врівноважує систему їх знань, умінь, навичок і здібностей.

Інформаційно-аналітична діяльність є взаємодією та взаємовпливом інтелектуального ресурсу особистості офіцера-прикордонника, його мотиваційно-ціннісної сфери, чуттєвого сприйняття рефлексивних здібностей щодо роботи з інформацією. Механізмом реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у формуванні структур прикордонних підрозділів є врахування таких її аспектів:

– *абстрактність* (виконання вимог форм мислення та законів критичного мислення: правильної побудови міркувань, правильного формування достовірних і правдоподібних висновків, правильної побудови процедури підбору аргументів і контраргументів до певного твердження);

– *методологія* (слідування положенням методів і принципів пізнання);

– *інформативність* (оволодіння змістом інформаційної теорії, теорії ігор, кібернетики, пошуку та опрацювання інформаційних елементів, передача інформаційних потоків тощо).

Керівникам офіцерам-прикордонникам, які здійснюють процедури прийняття відповідних рішень, необхідно в першу чергу бути аналітиками. В прикордонному відомстві у питанні формування структур прикордонних підрозділів увага надається вміню визначати рівень достовірної інформації, причини її появи, наслідки її зв'язку з існуючими інформаційними елементами, ступенем важливості інформації, значенням її для прикордонного підрозділу та служби, різновид інформації, сутність завдяки контент-аналізу.

Таким чином, механізм реалізації інформаційно-аналітичної діяльності прийняття рішень у формуванні структур прикордонних підрозділів полягає у пошуку, збиранні, опрацюванні та передачі інформації у такому змісті, що є придатними для прийняття конкретного рішення.

Результатами проведеного наукового дослідження, що мало на меті розкрити сутність таких категорій як «інформаційно-аналітична діяльність» і «процедура прийняття рішень», підтвердили, що для прикордонного відомства це є проблемою, яка вимагає раціонального розв'язання. У забезпеченні проаналізованої вище діяльності в прикордонній службі необхідно враховувати рівень її ефективної реалізації і на рівні українського суспільства.

Висновки і перспективи. Державна прикордонна служба України потребує актуалізації такого різновиду діяльності як інформаційно-аналітична, зокрема щодо процесу прийняття рішень у формуванні структур прикордонних підрозділів, підготовки відповідних управлінців для зазначеної діяльності, сприяння процесам де бюрократизації, прискоренню електронного документообігу.

Перспективними напрямками подальших наукових пошуків можуть бути питання специфіки реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у прикордонній службі, визначення шляхів удосконалення змісту цієї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. К. : Університет «Україна», 2014. 417 с.
2. Дегтяр А.О. Аналітично-організаційне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень : дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2005, 415 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук. ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук. ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
4. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 1(113). (дата звернення: 04.11.2019).
5. Лемешко В. Застосування прикордонних підрозділів для виконання спеціальних завдань: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України Серія: Військові та технічні науки*. Видавництво НАДПСУ, № 4(70). 2016. С. 101–117 (дата звернення: 01.11.2019).
6. Мельничук Ю. Теоретико-методологічні засади формування проектно-аналітичної компетентності майбутніх офіцерів-прикордонників у процесі фахової підготовки. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: Педагогічні науки. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2017. № 3(10). С. 196–204 (дата звернення: 14.11.2019).
7. Петренко Л.М. Інформаційно-аналітична діяльність – невід'ємний складник професіоналізму керівників професійно-технічних навчальних закладів. *Проблеми сучасної педагогічної освіти*. Серія: Педагогіка і психологія. 2011. Вип. 33. Ч. 1. С. 194–200 (дата звернення: 04.11.2019 р).
8. Ягупов В.В. Методологія діагностування інформаційно-аналітичної компетентності керівників професійних навчальних закладів. *Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова* : зб. наук. пр. / за ред. Д.Е. Кільдерова. Серія № 5: Педагогічні науки: перспективи та реалії. 2013. Вип. 12(39). С. 274–279 (дата звернення: 01.11.2019).
9. Andersen T. & Schrøder P. (2010). *Strategic Risk Management Practice: How to Deal Effectively with Major Corporate Exposures*. Cambridge : Cambridge University Press.
10. Bedford T. & Cooke R. (2001). *Probabilistic Risk Analysis: Foundations and Methods*. Cambridge : Cambridge University Press.
11. Griffin A. (2007). *New Strategies for Reputation Management: Gaining Control of Issues, Crises & Corporate Social Responsibility*. London : Kogan Page Publishers [in English].
12. Hopkin P. (2010). *Fundamentals of Risk Management : Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. Kogan Page.
13. Paul Bottinelli and Joppe W. Bos. (2017). Computational aspects of correlation power analysis. *J. Cryptographic Engineering*, 7(3): 167–181.
14. Subhadeep Banik, Andrey Bogdanov, Takanori Isobe, and Martin Bjerregaard Jepsen. (2017). Analysis of software countermeasures for whitebox encryption. *IACR Trans. Symmetric Cryptol.*, № (1): 307–328.
15. Paul C. Kocher, Joshua Jaffe, and Benjamin Jun. (1999). Differential power analysis. In *CRYPTO*, p. 388–397.

Meiko O. V. Mechanisms of realization of information-analytical activities in preparation of decisions for the formation of structures of border sub-borders

The article describes the content of the problem of realization of information and analytical activity in the State Border Service of Ukraine. The introduction analyses the degree of relevance of the proposed problem for the country as a whole and for the border agency in particular.

The purpose of the presented publication is determined and the scientific-bibliographic method (articles, monographs, dissertations, textbooks) devoted to the issues of information and analytical activity is analysed. The analysis showed the predominance of foreign literature, since the mentioned activity originated in the West.

The essence of the concepts of “information-analytical activity”, “decision-making process” is revealed in the presentation of the main material. Substantial features of these definitions are presented. The definition of information-analytical activity and decision-making in the border service is formulated. The main aspects of information and analytical activity of border guards are highlighted: abstractness (observance of the requirements of the forms of thinking and following the laws of right thinking: correct construction of statements, correct conclusion of deduction, induction and analogy, correct construction of the procedure for selecting arguments for appropriate reasoning); methodology (application of methods and principles of epistemology – cognitive activity); informative (knowledge of theory of information, games, receiving and processing information units, transfer of reliable information, etc.).

The essence of the border unit and the current tendencies of its formation are presented. The mechanism of realization of information-analytical activity in preparation of decision-making concerning formation of structures of border units is revealed.

The main results of the scientific research are analysed. The main conclusions of the work done have been interpreted. The directions of further perspective research in the presented problems are formulated, they are devoted to the issues of specificity of realization of information and analytical activity in the border department, determination of ways of improvement of the content of this activity, etc.

Key words: *information-analytical activity, Border Guard, border unit, structure, information, analysis, formation.*

УДК 355.359

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-46>

А. В. Петік

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

Є. І. Гончаров

старший викладач кафедри тактики
Національної академії Національної гвардії України

ТАКТИКА ДІЙ ПІДРОЗДІЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБОРОНИ ОХОРОНЮВАНОВОГО ОБ'ЄКТА В РАЗІ МОЖЛИВОГО ЗАХОПЛЕННЯ ТЕРИТОРІЇ, НА ЯКІЙ ВІН ЗНАХОДИТЬСЯ

У статті обґрунтована актуальність теми дослідження. Наголошено на тому, що Національна гвардія України є одним із основних суб'єктів сектору безпеки і оборони держави, на який покладені завдання з оборони важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України за умов настання особливого періоду. Встановлено, що оборона об'єктів буде організовуватися і проводитися в загальній системі територіальної оборони України, і основними силами оборони є військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів Національної гвардії України.

У роботі проведений аналіз наукової та спеціальної літератури за обраним напрямом дослідження. Виділена невирішена раніше частина загальної проблеми. Наведені основи оборони важливих державних об'єктів: мета оборони, вимоги до оборони, зміст підготовки до оборони тощо. Висвітлені складники побудови оборони визначених об'єктів, зміст організації оборонного бою та підготовки сил і засобів до ведення оборони.

Представлені основні тактичні нормативи з організації оборони важливих державних об'єктів. Визначені основні групи бойового порядку підрозділу Національної гвардії України при обороні важливого державного об'єкту, їх склад та призначення. Викладена послідовність заняття оборони підрозділом з охорони важливого державного об'єкту. Вказані порядок ведення оборони важливого державного об'єкта та основні тактичні прийоми дій груп бойового порядку підрозділу при веденні оборонного бою як на дальніх підступах до об'єктів, так і поблизу них. Розглянуті питання щодо змісту та порядку прийняття рішення командира про оборону об'єкта охорони. Запропоновано варіант рішення командира про оборону важливого державного об'єкта. Висвітлені основи інженерного забезпечення оборони важливого державного об'єкта. Надані рекомендації щодо тактики дій підрозділу Національної гвардії України при веденні оборони охоронюваного об'єкта в разі можливого захоплення території, на якій він знаходиться.

Визначені перспективи проведення подальших досліджень за обраним тематичним напрямом.

Ключові слова: оборона, важливий державний об'єкт, сектор оборони, опорний пункт, бойовий порядок, наступ, маневр.

Постановка проблеми. Створення ефективною системи оборони важливих державних об'єктів та способів протистояння противнику, який переважає (чисельно, матеріально тощо). Проблематика створення стійкої оборони важливого державного об'єкта в умовах обмеженої кількості наявного особового складу підрозділів охорони та неможливості вста-

новлення реальної кількості противника, який здійснює наступальні дії, одночасного створення сприятливих умов для передчасного розгортання сил противника перед переднім краєм оборони підрозділів охорони важливого державного об'єкта. Створення системи оборони важливого державного об'єкта, яка забезпечує нанесення противнику втрат, несуч-

місних із ймовірною вигодою, отриманою від ведення наступальних дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В Україні прийнято низьку законів та підзаконних нормативних актів, які регулюють порядок організації та ведення територіальної оборони важливих державних об'єктів, до яких належать Закон України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», Положення про порядок організації охорони Національною гвардією України ядерних установок, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо вдосконалення протиповітряного захисту ядерних установок, що знаходяться на території України», наказ МВС «Про затвердження Інструкції про порядок передачі важливих державних об'єктів під охорону та оборону Національній гвардії України», наказ ГШ ЗС України «Тимчасова настанова з територіальної оборони України».

У статтях А.С. Боровського приведена наближена оцінка захищеності потенційно небезпечних об'єктів та визначені структурні параметри захищеності об'єктів, які є потенційно небезпечними. У статті О.М. Загорка представлений варіант прикриття важливих державних об'єктів силами протиповітряної оборони. Ф.А. Демідчик розглядав способи охорони та оборони важливих державних об'єктів при веденні територіальної оборони України, Т.А. Сутюшев описав прогнозування розвідувально-диверсійно-небезпечних маршрутів руху противника до об'єктів охорони.

Мета статті. Головною метою статті є надання рекомендацій щодо тактики дій підрозділу НГУ при організації оборони об'єкта, який охороняється, в разі можливого захоплення території, на якій він знаходиться.

Виклад основного матеріалу. Оборона об'єкта має на меті відбиття наступу переважаючих сил противника та недопуск захоплення (руйнування) такого об'єкта. Вона організовується та ведеться в системі територіальної оборони. Оборона повинна бути стійкою, активною, здатною відбити напад противника з будь-якого напрямку [2]. Військова частина (підрозділ) повинна стійко обороняти охоронюваний об'єкт і не має права залишити його, незважаючи на перевагу противника в силах та засобах.

Підготовка до оборони об'єкта провадиться завчасно і містить у собі:

- 1) визначення побудови оборони;
- 2) організації оборони;
- 3) підготовку сил і засобів;
- 4) планування робіт з інженерного обладнання території охоронюваного об'єкта і місцевості на підступах до нього [17].

Побудова оборони включає бойовий порядок, систему опорних пунктів (позицій), вогню та інженерних загороджень. Організація оборони включає прийняття рішення, планування бойових дій, організацію керівництва та всебічного забезпечення. Підготовка сил і засобів містить у собі навчання командирів, штабів та військових частин (підрозділів) виконання бойового завдання, забезпечення їх боєприпасами, озброєнням, бойовою та іншою технікою, паливом та іншими матеріальними засобами.

Рішення про оборону охоронюваного об'єкта командир військової частини приймає під час його взяття під охорону на підставі вивчення території прилеглої місцевості, можливостей сил і засобів з урахуванням передбачених дій противника. Для вивчення місцевості у районі розташування охоронюваного об'єкта і на підступах до нього з метою визначення побудови оборони командиром військової частини проводиться рекогносцировка.

Під час рекогносцировки командир військової частини вивчає можливі напрямки наступу противника, приховані підступи до охоронюваного об'єкта, визначає вигідні рубежі дій для ведення розвідки, рубежі та місця розташування опорних пунктів (позицій) на ближніх підступах, за периметром охоронюваного об'єкта (на території охоронюваного об'єкта), систему вогню; намічає обсяг та черговість інженерних робіт, місця встановлення загороджень.

У рішенні про оборону охоронюваного об'єкта командир військової частини визначає:

- 1) задум дій; сектори оборони;
- 2) напрям зосередження основних зусиль та пункти (рубежі), від утримання яких залежить стійкість оборони;
- 3) побудову оборони військової частини (підрозділу) та порядок її інженерного обладнання;
- 4) завдання військовим частинам (підрозділам), елементам бойового порядку;
- 5) порядок підготовки сил і засобів;
- 6) головні питання взаємодії та всебічного забезпечення бою;
- 7) основи організації управління.

Одночасно визначаються основні завдання виховної роботи та її особливості.

Рішення відображається у плані охорони та оборони об'єкта так, як це показано на рис. 1

Для оборони територія охоронюваного об'єкта і прилегла до нього місцевість розбиваються на сектори, де ведеться розвідка на підступах до об'єкта (до 20 км), організується система опорних пунктів на ближніх підступах до об'єкта (до 5 км), а також опорні пункти (позиції) для варт за периметром охоронюваного об'єкта на відстані 350–500 метрів та на його території [5]. Розвідка проводиться у цьому випадку безпосередньо на підступах до охоронюваного об'єкта. Така ж система оборони організується і на охоронюваних об'єктах підрозділами охорони.

Розвідка та стримуючі дії на дальніх підступах (до 20 км) провадяться розвідувальною групою силою до роти, за необхідності вона може посилюватися інженерно-саперними та хімічними підрозділами. Від розвідувальної групи висилаються розвідувальні дозори, пости спостереження, які виконують завдання спостереження, оглядом місцевості, засадами та боєм, рухаючись від рубежу до рубежу на автомобілях (БТР) та іншими засобами.

Для проведення розвідки у секторі оборони на другорядних напрямках від військової частини (підрозділу) можуть висилатися

дозорні відділення. Дозорне відділення виконує завдання на бронетранспортері (автомобілі) або пішим порядком, а взимку на лижах. Воно рухається від одного зручного для спостереження пункту до іншого, ретельно оглядаючи місцевість та предмети.

Основа оборони об'єкта становлять опорні пункти на ближніх підступах з організованою в них системою вогню, пов'язаною з інженерними загородженнями.

Залежно від характеру місцевості рота обороняє опорний пункт до 1500 м по фронту та 1000 м у глибину, взвод – до 400 м по фронту та до 300 м у глибину. Проміжки між ротними опорними пунктами можуть бути до 1500 м, а між опорними пунктами взводів – до 300 м. Вони повинні перебувати під безперервним спостереженням, прострілюватися фланговим та перехресним вогнем, прикриватися загородженнями.

Система опорних пунктів (позицій) варт створюється на вигідних ділянках місцевості, що прилягають до забороненої зони об'єкта, на найбільш імовірних напрямках руху противника. Розміри опорних пунктів (позицій) визначаються залежно від чисельності варт. Для чатових у забороненій зоні, біля КПП і режимних будівель облаштовуються одиночні окопи – укриття [8].



Рис. 1. Рішення на оборону важливого державного об'єкта (варіант)

Бойовий порядок військової частини (підрозділу, варті) під час оборони охоронюваного об'єкта складається з розвідувальної групи, групи прикриття, групи охорони та резерву. У разі наявності сил і засобів може створюватися вогнева група та рухомий загін загорождення.

Група прикриття складається з підрозділів, не зайнятих на бойовій службі. Вона призначена для відбиття наступу противника на ближніх підступах до охоронюваного об'єкта. До неї можуть додаватися інженерно-саперні підрозділи. Група охорони включає варті і призначена для охорони та оборони охоронюваного об'єкта, відбиття (знищення) противника, який прорвався через опорні пункти групи прикриття. Резерв призначається для посилення груп прикриття та охорони, а також для вирішення завдань, що раптово виникають.

Інженерне обладнання місцевості для оборони охоронюваного об'єкта організується з метою створення сприятливих умов для ефективного застосування усіх вогневих засобів і підвищення стійкості оборони під час відбиття нападу на охоронюваний об'єкт переважаючих сил противника, а також захисту військ від зброї масового знищення. Основу інженерного обладнання місцевості у секторах, на ближніх підступах до охоронюваного об'єкта, за периметром та на його території становлять фортифікаційні споруди. Перед переднім краєм опорних пунктів (позицій) на ближніх підступах до охоронюваного об'єкта (у забороненій зоні) та у проміжках між ними створюються інженерні та мінно-вибухові загорождення.

Завчасно (у мирний час) проводиться:

- 1) інженерна розвідка місцевості;
- 2) зведення сховищ для особового складу варт, командних пунктів і резервів військових частин;
- 3) обладнання окопів – укрить для чатових за периметром через 350–500 м, біля КПП і режимних будівель.

З метою оборони охоронюваного об'єкта з початком ведення бойових дій проводяться:

- 1) розвідка у секторах оборони;
- 2) роботи з інженерного обладнання місцевості;
- 3) заходи щодо захисту від зброї масового знищення;
- 4) підтримання взаємодії з органами Служби безпеки, МВС, Цивільної оборони, а також сусідніми з'єднаннями (військовими частинами)

Збройних Сил у системі територіальної оборони [6].

Після отримання відомостей про появу противника командир військової частини (підрозділу) організовує розвідку, для чого висилає розвідувальну групу (дозорне відділення) у сектор оборони. Охорона об'єкта здійснюється за посиленням варіантом. Підрозділи, вільні від служби, перебувають у готовності до зайняття опорних пунктів на ближніх підступах [16]. Командир розвідувальної групи (дозорного відділення) у разі виявлення противника негайно доповідає командирі військової частини (підрозділу) та продовжує розвідку із завданням встановити:

- 1) бойовий склад противника;
- 2) належність;
- 3) боєздатність;
- 4) положення його підрозділів;
- 5) характер дій;
- 6) наміри;
- 7) місця розташування вогневих засобів;
- 8) пункти управління [18].

Послідовно займаючи вигідні рубежі місцевості, діючи із засідок та нальотами, розвідувальна група (дозорне відділення) завдає поразки противнику та стримує його просування до охоронюваного об'єкта. З відходом на позиції групи прикриття розвідувальна група (дозорне відділення) входить до складу цієї групи або виводиться в резерв. Розвідувальні групи (дозорні відділення), перед фронтом яких противника не виявлено, активізують дії, звертаючи особливу увагу на фланги, що прилягають до сектора оборони, де з'явився противник [18].

Командир військової частини, зробивши оцінку відомостей, отриманих від розвідки та з інших джерел, уточнює раніше прийняте рішення і ставить завдання підрозділам бойовим наказом чи бойовими розпорядженнями. Про такі обставини та прийняте рішення командир військової частини інформує керівника охоронюваного об'єкта (його заступника з режиму), орган Служби Безпеки України та погоджує порядок здійснення режимних заходів. Штаб уточнює порядок взаємодії з сусідніми військовими частинами Збройних Сил, воєнізованою та пожежною охороною на охоронюваному об'єкті.

Підрозділи групи прикриття висувуються та займають зазначені опорні пункти, організовують систему вогню та спостереження за противником, встановлюють зв'язок із діючими

підрозділами, що ведуть розвідку та стримуючі дії, закінчують інженерне обладнання опорних пунктів, які займають.

Начальники варт посилюють охорону об'єкта. Варти займають позиції (опорні пункти) у напрямках, де можлива загроза. Комендант комендатури уточнює питання підтримання громадського порядку на охоронюваному об'єкті, особливо порядку допуску на охоронюваний об'єкт і переміщення співробітників на його території.

Виявивши противника, що наближається, підрозділи групи прикриття підпускають його до визначеного рубежу і несподівано відкривають вогонь з усіх засобів, не допускаючи прориву противника через передній край опорних пунктів. У разі вклинення противника у бойові порядки підрозділів групи прикриття вогнем з усіх засобів зупиняють його проходження по фронту та в глибину, посилюють фланги на ділянках уклинення і завдають йому максимальних утрат.

На напрямку, де виникає загроза, командир військової частини (підрозділу) направляє резерв. Якщо противник прорвався великими силами, резерв займає рубіж у напрямку наступу противника та вогнем з усіх засобів не допускає його дальшого просування. Противник, що прорвався до охоронюваного об'єкта, знищується вогнем варт із позицій, які вони займають. Якщо противник здійснить обхід опорних пунктів групи прикриття, то командир військової частини (підрозділу) направляє резерв, щоб зайняти опорні пункти на напрямку наступу противника, а група прикриття частиною сил атакує у фланг противника, що обходить, утримуючи займаний рубіж.

У разі, коли противника, що уклинився в оборону, зупинено і успіху в наступі він не має, командир військової частини (підрозділу) силами резерву організовує та проводить контратаку, не даючи йому можливості опам'ятатися і знову перейти в атаку або здійснити маневр силами та засобами. Після відбиття (знищення) противника командир військової частини (підрозділу) вживає заходів до ліквідації наслідків нападу в першу чергу для відновлення системи охорони та оборони об'єкта, створює умови для переходу підрозділу до контрнаступу.

Висновки і пропозиції. Визначені порядок підготовки до оборони охоронюваного об'єкту, порядок прийняття рішення на оборону та основні пункти прийняття рішення, порядок проведення розвідки на основному та другорядних напрямках імовірного наступу про-

тивника. Визначено бойовий порядок військової частини в разі загрози захоплення охоронюваного об'єкта, заходи, які проводяться завчасно при підготовці до оборони, та порядок дій груп бойового порядку підрозділів, що забезпечують оборону охоронюваного об'єкта.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 № 30, ст. 141.
2. Про оборону України : Закон України, введений у дію Постановою ВР № 1933-XII від 06.12.1991 зі змінами, внесеними згідно Закону № 1437-VIII від 07.07.2016, ВВР № 33, ст. 564.
3. Закон України «Про Національну гвардію України № 876-VII від 13.03.2014 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
4. Закон України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання № 901-VII від 23.12.2015 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2064-14>.
5. Цивільний Кодекс України ВВР 2003, №№ 40-44, ст. 356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
6. Указ Президента України від 23.09.2016 № 406/2016 «Про Положення про територіальну оборону України».
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку заходів щодо вдосконалення протиповітряного захисту ядерних установок, що знаходяться на території України від 28.08.2013 р. № 661-р». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-2013-p>.
8. Боровский А.С. Приближенная оценка защищенности потенциально опасных объектов. Структурные параметры защищенности объектов / А.С. Боровский, А.Д. Тарасов // Програмные продукты и системы. 2013. № 3. С. 235–243.
9. Загорка О.М. Основні положення комплексної методики вибору доцільних варіантів прикриття важливих державних об'єктів силами та засобами протиповітряної оборони в операції (бойових діях) / О.М. Загорка, В.В. Тюрін // Наука і техніка Повітряних Сил України Харківського національного університету Повітряних Сил. 2017. № 2(27). С. 26–30.
10. Цветков А.И. Территориальная оборона [Текст] / А.И. Цветков // Военная мысль. 1987. № 2. С. 66–73.
11. Демідчик Ф.А. Способи охорони та оборони важливих об'єктів залежно від їх характерис-

тик при веденні територіальної оборони України / Ф.А. Демідчик // Труды Академії. К., 2003. № 5. С. 58–62.

12. Сутюшев Т.А. Прогнозування розвідувально-диверсійно-небезпечних маршрутів під-

ходу підрозділів сил спеціальних операцій (ССО) противника до об'єктів діяння [Текст] / Т.А. Сутюшев, О.Г. Склярів // Збірник наукових праць ЦНДІ Збройних Сил України. 2002. № 4. С. 129–134.

Petik A. V., Honcharov Ye. I. Tactics of the unit of the national guard of Ukraine on the defense of protected facilities of the critical infrastructure of the critical infrastructure in the case of the possible capture of the territory of these facilities of the critical infrastructure

The article substantiates the relevance of the research topic. It is emphasized that the National Guard of Ukraine is one of the main subjects of the security and defense sector of the state, which are entrusted with the tasks of defense of important state facilities of the critical infrastructure, the list of which is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine, in the case of the special period. It is established that the defense of facilities of the critical infrastructure of the critical infrastructure will be organized and maintained in the general system of territorial defense of Ukraine, and the main defense forces are military units and units for the protection of important state facilities of the critical infrastructure of the National Guard of Ukraine.

The analysis of scientific and specialized literature in the chosen direction of research is carried out. Selected previously unresolved part of the overall problem. The basics of defense of important state facilities of the critical infrastructure are given, namely: purpose of defense, requirements for defense, content of preparation for defense, etc. The elements of building defense of certain facilities of the critical infrastructure, the content of the organization of the defensive battle and the training of the forces and means for conducting the defense are covered. The basic tactical standards for the organization of defense of important state facilities of the critical infrastructure are presented.

The main groups of combat order of the unit of the National Guard of Ukraine in defense of an important state object, their composition and purpose, have been identified. The sequence of defense training by the unit for the protection of an important state object is outlined. The order of defense of an important state object and the basic tactical methods of action of groups of combat order of the unit in conducting defensive battle both at the distant approaches to facilities of the critical infrastructure and near them are specified. The issues of the content and the order of decision of the commander to defend the object of protection are considered.

The variant of the decision of the chief for defense of the important state object is offered. The basics of defense engineering of an important state object are highlighted. Recommendations are given on the tactics of the National Guard of Ukraine unit in conducting defense of a protected object in case of possible capture of the territory in which it is located. The prospects for further research in the chosen thematic area are determined.

Key words: defense, important power's, state's defense sector, defense sector, strong point, military formation, offensive, maneuver.

УДК 351:342:331.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-47>

Н. О. Серьогіна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ США

У статті з'ясовано, що ефективна зайнятість є сукупністю соціально-економічних відносин, що виникають між людьми, щоб забезпечити працездатне населення вакантними місцями, під час яких формуються, розподіляються та перерозподіляються трудові ресурси з метою досягнення суспільно корисного ефекту та відтворення робочої сили.

Охарактеризовано структуру Міністерства праці, яка включає службу Забезпечення зайнятості, службу Загальної зайнятості і професійного навчання, службу Оперативного планування і розвитку, службу Фінансового контролю і управління системою працевлаштування, службу Управління федерального і місцевого рівнів. Виявлено, що місцевими агентствами США здійснюється реалізація програм із працевлаштування особливих категорій громадян, серед яких емігранти, інваліди, громадяни похилого віку, сезонні працівники, колишні військовослужбовці та інші.

До складників концепції «ефективного робочого місця» варто віднести такі положення: забезпечення участі робітників у менеджменті компанії з метою зміцнення таких постулатів як командний дух, взаємна підтримка, прагнення до соціально-економічного розвитку суспільства; забезпечення поважних і довірливих відносин між профспілками та менеджерами компаній; пропагування безперервної освіти протягом життя; надання безпечних і здорових умов праці. Ця концепція певним чином перекликається з концепцією «гідної праці», яку лобіює Міжнародна організація праці.

З'ясовано, що основними рисами моделі формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США є формування правового забезпечення зайнятості, що включає загальне та спеціальне законодавство; наявність централізованої системи забезпечення зайнятості шляхом функціонування Федеральної служби зайнятості та її функціональних відділів у різних штатах; розробка спеціалізованих програм, спрямованих на працевлаштування таких категорій населення, як люди похилого віку, інваліди, молодь, жінки; забезпечення матеріальної допомоги безробітним на законодавчому рівні.

Ключові слова: зайнятість, політика зайнятості, ефективна зайнятість, безпека, державна безпека, національна безпека, державне управління, зарубіжний досвід, США.

Постановка проблеми. Проблематика, при-
таманна правовому регулюванню зайнятості,
є досить актуальною для економічно розви-
нутих держав. Причиною цього є складне стано-
вище на ринку праці, а також те, що зростає
питома вага найманих працівників, змінюється
їхня структура, мігрує робоча сила. У таких
обставинах діяльність держави, присвячена
регулюванню зайнятості, стає більш значимою.
Це відображається в законодавчій базі, відпо-
відно до якої люди, що залишилися без роботи,
отримують робочі місця. Головне наванта-
ження в цьому контексті на себе приймає саме

державна: вона працевлаштовує, професійно
навчає і перепідготовляє, матеріально забезпе-
чує громадян, яким це необхідно.

Шукаючи оптимальну модель правової
підтримки зайнятості українських громадян,
необхідно проаналізувати зарубіжний досвід.
Тож треба розглянути здобутки Сполучених
Штатів у цьому питанні, оскільки США упро-
довж багатьох років ефективно впливає на
ринок праці, здійснюючи погодження механі-
змів ліберального регулювання зайнятості гро-
мадян із підтримкою досить низьким рівнем
безробіття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці: М. Бойко, О. Дашковська, Н. Краус, А. Лютов, П. Морозов та інші. Не применшуючи значення наукових здобутків вищевказаних учених, варто зазначити, що в сучасних умовах трансформаційних змін в Україні особливого значення набуває здійснення спроба ефективного впровадження зарубіжного досвіду у практичну діяльність нашої країни. У статті автор розглядає досвід формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США.

Мета статті. Головною метою роботи є з'ясування особливостей досвіду формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США.

Виклад основного матеріалу. Ефективна зайнятість, на думку автора, є сукупністю соціально-економічних відносин, які виникають між людьми, щоб забезпечити працездатне населення вакантними місцями, під час яких формуються, розподіляються та перерозподіляються трудові ресурси з метою досягнення суспільно корисного ефекту та відтворення робочої сили.

Необхідно зауважити, що у Сполучених Штатах, на відміну від багатьох країн Європи, які не використовують повну зайнятість, у законодавчій базі присутнє поняття «повна зайнятість», яке передбачає безробіття у розмірі трьох відсотків. З цього погляду в американській системі використовується концепція «повної зайнятості» як така, що має не забезпечити загальну зайнятість, а втілити оптимальні межові показники безробіття.

Підготовкою законодавчих пропозицій, що стосуються питань зайнятості, розробкою програм і проектів, покликаних вирішувати проблеми перепідготовки і працевлаштування робітників і службовців, а також інших програм, спрямованих на ці ж цілі, у США займається Міністерство праці. Службовці Міністерства здійснюють вивчення запитів робочої сили, підготовки і перепідготовки працівників, стану міграції, зіставлення безробіття і зайнятості тощо. У структурі Міністерства праці усіма питаннями зайнятості і професійної підготовки займається Адміністрація з питань зайнятості і професійної підготовки, яку очолює заступник Міністра праці. Адміністрація складається з п'яти служб [1, с. 89]:

1) служба Забезпечення зайнятості, яка керує усіма програмами, які проводяться як на

федеральному рівні, так і на рівні штатів через відповідні агентства з працевлаштування, служби зайнятості штатів і служби страхування по безробіттю;

2) служба Загальної зайнятості і професійного навчання. Вона відповідно до Закону з підготовки робочої сили 1973 року розробляє програми професійної підготовки і перепідготовки працівників, а також керує їх виконанням, координує виконання програм, розроблених місцевими центрами професійної підготовки. Службою розробляються також загальнонаціональні програми допомоги у працевлаштуванні певним категоріям громадян (емігрантам, латиноамериканцям, сезонним працівникам, молоді, особам похилого віку);

3) служба Оперативного планування і розвитку, яка здійснює контроль за правильним застосуванням положень законодавства, відповідністю норм законодавчих актів із питань зайнятості нормам федерального законодавства. Формулює свої пропозиції щодо подальшого розвитку політики держави у сфері зайнятості і підвищення рівня кваліфікації робітників і службовців, зайнятих у виробничому процесі;

4) служба Фінансового контролю і управління системою працевлаштування,

5) служба Управління федерального і місцевого рівнів.

Центральне місце в системі органів, що здійснюють працевлаштування, посідає Федеральна служба зайнятості, створена відповідно до Закону Вагнера-Пейзера в 1933 році. Ця служба координує роботу служб штатів, створює систему професійної підготовки і перепідготовки, вивчає шляхи подолання негативного ефекту автоматизації і розвитку технічного оснащення виробництва, відповідає за забезпечення необхідної кількості працівників у випадку надзвичайного стану, стежить за ринком праці. Служба є найбільшим інформаційним центром, що акумулює інформацію про ринок праці. Через місцеві агентства (бюро) з працевлаштування усі зацікавлені особи можуть отримати необхідну інформацію про наявність вільних робочих місць, потреби працівників певних спеціальностей.

Місцеві агентства з працевлаштування безпосередньо працюють із безробітними громадянами, консультують із питань працевлаштування, сприяють роботодавцям у збільшенні кількості робочих місць, залучають необхідних спеціалістів і працівників на громадські роботи,

що проводяться в окремому штаті [1, с. 90]. Цікавим є той факт, що місцевими агентствами здійснюється реалізація програм із працевлаштування особливих категорій громадян, серед яких емігранти, інваліди, громадяни похилого віку, сезонні працівники, колишні військовослужбовці та інші.

У структурі Федеральної служби зайнятості відбулося створення спеціального відділу, який опікується іноземцями, що хочуть знайти робоче місце в Америці. У цьому відділі ведеться облік, на якому перебувають іноземні громадяни, які мають потребу в роботі. Він займається організацією згідно з федерально-штатними програмами перепідготовки і перенавчання таких осіб, їхньою консультацією стосовно влаштування на роботу.

Як вже було вказано, у США діють численні програми мінімізації безробіття. Так, протягом 1990-х років американська держава проводила цілеспрямований курс на реформування системи соціальної допомоги малозабезпеченим. Йшлося про переорієнтацію програм допомоги різним категоріям громадян із соціальних виплат на стимулювання їх трудової активності. Важливим інструментом для реалізації цієї мети став прийнятий у 1996 році Федеральний закон «Про особисту відповідальність та можливості працевлаштування», який зобов'язав одержувачів соціальної допомоги працювати або проходити професійну підготовку. Відповідно до закону виплата різних видів соціальної допомоги обмежується строком у 5 років [4, с. 28].

Початок 1990-х років для американської державної політики у питанні зайнятості характеризувався суттєвим акцентом на потребі створити «якісні робочі місця». До складників концепції «ефективного робочого місця» варто віднести такі положення:

- забезпечення участі робітників у менеджменті компанії з метою зміцнення таких постулатів як командний дух, взаємна підтримка, прагнення до соціально-економічного розвитку суспільства;
- забезпечення поважних і довірливих відносин між профспілками та менеджерами компаній;
- пропагування безперервної освіти протягом життя;
- надання безпечних і здорових умов праці.

Ця концепція певним чином перекликається з концепцією «Гідної праці», яку лобює Міжнародна організація праці.

Також американська держава активним чином впливає на формування ринку праці, забезпечення якості робочої сили через ряд програм професійної підготовки і перепідготовки. Ці програми виконують і важливу соціальну функцію, яка полягає у зниженні потенційних соціальних конфліктів. Найбільшою з федерально-фінансованих програм є програма допомоги тим, хто втратив роботу, в рамках якої надаються гранти на перепідготовку та допомогу в пошуках роботи. Створений у рамках «війни з бідністю» ще при президенті Л. Джонсоні «Корпус зайнятості» є системою спеціальних центрів, розташованих у бідних районах, які забезпечують молодь допомогою в отриманні освіти, професійної підготовки і роботи.

В цьому контексті варто зауважити, що в США окрема увага при формуванні державної правової політики зайнятості приділяється подоланню молодіжного безробіття. Так, федеральне законодавство США про зайнятість молоді спрямоване на рішення трьох завдань: створення робочих місць для безробітної молоді, розвиток системи професійного навчання, перевірку широкого спектра способів надання допомоги тій частині молоді, яка перебуває у економічно не вигідному положенні, молоді, яка закінчує середні та вищі навчальні заклади. Основне призначення всього блоку законів – розробка спеціальних програм зайнятості та професійного навчання. Структурно програми є сукупністю постійних елементів: а) субсидована зайнятість: використання державних грошових фондів для створення робочих місць, призначених для безробітної молоді; б) професійне навчання; в) фінансова підтримка: виплата стипендій особам, які беруть участь у цих програмах [5].

До того ж у США є кілька видів програм зайнятості та професійного навчання молоді, але найбільш значними були програми, ініційовані Законом «Про зайнятість молоді та демонстраційні проекти» від 1977 року. Ці програми можна розділити на чотири основні групи. До першої групи належать програми під назвою «Забезпечення зайнятості і професійного навчання молоді», основною метою яких є інтеграція молоді в процес професійного навчання та подальшого працевлаштування. Суб'єктами програми є особи віком від 16 до 21 року, які мають серйозні проблеми при входженні на ринок праці. Це, як правило, вихідці із малозабезпечених родин.

Друга група – програми «Забезпечення трудових прав молоді». Їх учасниками є безробітна молодь віком від 16 до 19 років. Молоді люди проходять професійне навчання на виробництві під керівництвом наставника з обов'язковою виплатою стипендії.

У третю групу входять програми під назвою «Молодіжні консерваційні корпуси». Вони розраховані на осіб, які проживають у районах із хронічним безробіттям. Учасники програм зайняті прибиранням території, знищенням відходів, охороною тваринного та рослинного світу.

Четверта група програм – це програми «Економічного стимулу», суб'єктами яких є молоді люди віком від 16 до 18 років. Їм надається робота тільки в тому випадку, якщо вони погоджуються закінчити середню школу. Тривалість робочого часу становить 20 годин на тиждень, а влітку вона збільшується до 40 годин за рахунок канікулярного часу [6, с. 67].

Суттєва увага в структурі державної політики зайнятості США приділена тому, як забезпечується гендерна рівність на ринку праці. Загалом для жіночої статі у Сполучених Штатах зараз зростає зайнятість, стають більш доступними незалежні джерела фінансових надходжень. Наприклад, за останні 50 років кількість працюючих жінок зросла з 35 до 60%. На початку ж XXI століття частка працюючих жінок на американському ринку праці становила 46%. Також в останні десятиліття у США спостерігається значне збільшення кількості працюючих матерів (понад 20 млн). У цілому 67% жінок, які виховують дітей, зайняті на ринку праці [2, с. 165].

Що стосується поточного стану ринку зайнятості США, то у 2018 році кількість робочих місць зросла в травні, а рівень безробіття знизився до 18-річного мінімуму (3,8%). Це вказує на те, що умови на ринку праці швидко стають напруженими, що може викликати занепокоєння з приводу інфляції. Звіт про зайнятість, оприлюднений Міністерством праці США, також показав, що заробітна плата ґрунтовно зростає, вкорінюючи очікування, що цього місяця Федеральний резерв підвищить процентні ставки. У несільськогосподарській сфері з'явилося 223 тисячі нових робочих місць, оскільки тепла погода сприяла роботі на будівництві. Також були значні набутки у сфері роздрібної торгівлі, відпочинку та готельного бізнесу. Економіка створила на 15 тисяч нових робочих місць більше, ніж повідомлялося. Зниження рівня безробіття на десяту частину відсоткового пункту підштовхнуло його до рівня, що востаннє був у квітні 2000 року [7].

Існування такого соціально-економічного явища як тіньовий ринок праці зумовлює суттєве скорочення у структурі доходів бюджету, зокрема частки податкових надходжень. Обсяги ресурсів, що обертаються у сфері тіньового ринку праці, є суттєвою перешкодою на шляху забезпечення сталого розвитку економіки країни, що підтверджує важливість цього дослідження [3].

Тіньова економіка є не тільки економічною, а й соціальною проблемою. Якщо тіньовий сектор економіки має занадто великий обсяг, то серйозно знижується дохідна частина держбюджету, відбувається зменшення видаткової частини на пенсії та інші соціальні виплати, заробітну плату, стипендії тощо. Українському уряду треба зробити все, що можливо, щоб суттєво зменшити тінізацію економічної системи.

Розглядаючи загальну характеристика процесу легалізації тіньових доходів і особливості податкового законодавства в різних країнах світу, варто зауважити, що податки у США визнаються одними із найнижчих в індустріально розвинених країнах. Їх частка становить усього 28% ВВП (у середньому в індустріальних країнах цей показник сягає 38%). Це пояснюється нормальним функціонуванням економіки країни попри дефіцит державного бюджету, який фінансується грошовою емісією [3]. Шістдесят відсотків світових розрахунків проводять, використовуючи американські долари, тобто інфляція через емісію національної грошової одиниці однаково торкнеться як США, так і решти світу.

Щоб мінімізувати тіньову зайнятість, у США не було введено єдиного загальнонаціонального принципу страхування з безробіття, хоча страхову систему розглядають як федерально-штатну, оскільки вона перебуває під керівництвом Федеральної служби страхування з безробіття. Проте у федеральному законі є формулювання тільки загальних принципів страхування. Компетенція штатів передбачає можливість визначати категорії громадян, які можуть отримати страхування, порядок, в якому надаватиметься допомога з безробіття, її обсяги та терміни надання. Згідно з цим у межах США функціонують 52 програми компенсації по безробіттю.

Безробітних також підтримують матеріально за допомогою різних державних програм по допомозі, як у масштабах федерації, так і на рівні кожного штату. Кожна з них становить частину державної системи допомоги по безробіттю, до складу якої входять феде-

рально-штатні програми спеціальної допомоги (як грошової допомоги для чотирьох категорій: літніх, інвалідів, сліпих, родин із дітьми); штатні програми загальної допомоги (як грошової виплати, оплати послуг включно із медичним обслуговуванням); цільові федерально-штатні програми (в освіті та професійно-технічній підготовці, забезпеченні житлом тощо).

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи усе вищесказане, можна зробити висновок, що основними рисами моделі формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки в державно-управлінській практиці США є формування правового забезпечення зайнятості, що включає загальне та спеціальне законодавство; наявність централізованої системи забезпечення зайнятості шляхом функціонування Федеральної служби зайнятості та її функціональних відділів у різних штатах; розробка спеціалізованих програм, спрямованих на працевлаштування таких категорій населення, як люди похилого віку, інваліди, молодь, жінки; забезпечення матеріальної допомоги безробітним на законодавчому рівні.

Подальші напрями дослідження передбачають аналіз формування ефективної зайнятості як складника державної безпеки інших розвинених країн.

Список використаної літератури:

1. Бойко М.Д. Порівняльне трудове право. К. : Атика, 2007. 383 с.
2. Дашковська О. Гендерна політика у сфері зайнятості населення: досвід США. Вісник Академії правових наук України. Проблеми порівняльного правознавства, 2010. № 2. С. 163–168.
3. Краус Н.М., Самойленко Є.Г. Тіньова зайнятості і офіційне безробіття на ринку праці: світовий досвід і українські реалії. Науковий вісник РУЕТ: Economic Sciences, 2015. № 1(63). С. 64–71.
4. Лютов А.А. Государственная политика США в области занятости и безработицы на рубеже XX – XXI веков. М. : Российская Академия Наук, Институт США и Канады, 2002. 203 с.
5. Морозов П.Е. Занятость и трудоустройство в США : Учебник для вузов (издание второе исправленное и дополненное). М. : Издательство Московского областного государственного университета, 2004.
6. Морозов П.Е. Некоторые вопросы правового регулирования трудоустройства молодежи в США : Сборник тезисов аспирантов и соискателей. М. : Издательство МЕЮА, 1995. С. 66–71.
7. Рівень безробіття в США – найнижчий за 18 років. Економіка, 2018. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/riven-bezrobittia-ussha-nainyzhchi-za-18-rokiv/4419508.html>.

Serohina N. O. Experience of formation of effective employment as a component of public security in US government practice

The article finds that effective employment is a set of socio-economic relationships that arise between people in order to provide the able-bodied population with vacancies, during which labor resources are formed, distributed and redistributed in order to achieve socially beneficial effects and reproduce work forces. Central to the system of employment agencies is the Federal Employment Service. The Ministry of Labor is characterized by an Employment Service, a General Employment and Vocational Training Service, an Operational Planning and Development Service, a Financial Control and Employment Management Service, a Federal and Local Government Office.

Local agencies of the United States are found to implement employment programs for specific categories of citizens, including: expatriates, people with disabilities, senior citizens, seasonal workers, former military personnel, and others. The components of the concept of “effective workplace” include the following provisions: ensuring the participation of workers in the management of the company in order to strengthen the postulates such as team spirit, mutual support, the desire for social and economic development of society; ensuring a respectful and trusting relationship between trade unions and company managers; promoting lifelong learning; providing safe and healthy working conditions.

This concept is in some ways in line with the concept of “decent work”, which is being lobbied by the International Labor Organization. It is found that the main features of the model of formation of effective employment as a component of state security in US government practice are: the formation of legal support for employment, including general and special legislation; the availability of a centralized employment system through the operation of the Federal Employment Service and its functional departments in different states; development of specialized programs aimed at employment of such categories of population as: elderly, disabled, youth, women; provision of financial assistance to the unemployed at the legislative level.

Key words: *employment, employment policy, effective employment, security, public security, national security, public administration, foreign experience, USA.*

О. Є. Цевельов

кандидат наук з державного управління, генерал-майор у запасі
Державне управління у сфері державної безпеки та
охорони громадського порядку

РОЗШИРЕННЯ НАТО ТА МОЖЛИВІ НАСЛІДКИ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Після завершення «холодної війни» одним з ключових факторів, що сприяв зміні міжнародних стосунків між Заходом і Сходом, являється трансформація Північноатлантичного союзу та його розширення на Схід й Південь з наближенням впритул до кордонів України.

Через це постає декілька важливих питань для національної безпеки України, а саме: у чому реальна суть та перспективи трансформації й розширення НАТО; які потенційні нові труднощі, загрози та можливості створює цей процес для національних інтересів України; які механізми державного реагування України повинні бути в сучасних умовах?

Вже 28 років минуло, як Україна, ставши самостійною державою, вийшла на світову арену як самостійний суб'єкт міжнародних відношень. Протягом цього складного, повного викликів та загроз й незворотних наслідків періоду становлення (але цей період ще продовжується в умовах втрати території та військового конфлікту всередині держави, що підтримується ззовні) Україна намагається сформувати збалансовану зовнішню політику, враховуючи національні інтереси, економічну ефективність та прагматичність у стосунках із своїми сусідами.

Будучи другою за територією європейською державою, маючи величезний природний та економічний потенціал, Україна знаходиться на перехресті інтересів Заходу й Сходу та представляє, за визначенням З. Бжежинського, одну з ключових країн «шахової дошки, на якій продовжується боротьба за глобальне панування» [1, с. 33].

Тому від того, наскільки зміло буде будуватися політика України на європейському континенті, будуть залежати її авторитет та підтримка міжнародних партнерів. У цьому ключі взаємовідносини України та НАТО є одним з пріоритетних напрямів у зовнішній політиці нашої держави та міжнародних відносин загалом, особливо на фоні військового конфлікту в середині держави, що підтримується ззовні.

У статті проаналізовано основні напрями розширення НАТО на Схід і Південь та визначені загрози національній безпеці України, досліджено шляхи впливу країн Альянсу на розвиток українського суспільства та механізми державного реагування на загрози, що пов'язані з процесом розширення НАТО.

Ключові слова: національна безпека, державне реагування, загроза, Альянс, блок, протистояння.

Постановка проблеми. Необхідно відмітити, що весь період становлення України як самостійної держави після розпаду СРСР, особливо її зовнішньої політики у відношенні до трансформації НАТО, передусім розширення блоку на схід та співвідношення з ним, відбувався нерівномірно та був досить суперечливим на всіх етапах – від позаблокового статусу та простої співпраці з блоком до постановки питання про вступ України до Північноатлантичного союзу на законодавчій основі через військові дії, що відбуваються на Сході країни.

Сьогодні прагнення України стати повноправним членом НАТО законодавчо закріплено в Основному законі – Конституції України [2]. Але необхідно з наукової точки зору розглянути питання доцільності вступу України до Північноатлантичного союзу та з'ясувати, які наслідки і загрози національній безпеці держави можуть виникнути на цьому шляху, враховуючи політичну ситуацію в середині держави, наявність тимчасово окупованих територій та військового конфлікту на Сході країни.

З огляду на це дедалі більшої актуальності набуває питання державного реагування на процеси розширення НАТО, на загрози, які пов'язані із процесом наближення Альянсу до кордонів України, взаємовідношень із сусідніми країнами та політики на вступ до блоку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду основних науково-теоретичних та прикладних аспектів у сфері національної безпеки та державного реагування на процеси приєднання України до Північноатлантичного Альянсу присвячені дослідження І.В. Артюмова, В.П. Горбуліна, А.Б. Качинського, Г.П. Ситника, Джеймса М. Гольдгейера, А. Каркошкі, В. Штоля.

Водночас комплексне дослідження питань, в яких із позицій системного підходу розглядаються механізми розширення НАТО і включення нових членів до блоку та загрози, які виникають під час цього процесу, практично відсутнє, що зумовлює необхідність проведення подальших наукових досліджень з цієї проблематики.

Метою статті є аналіз механізмів розширення Північноатлантичного Союзу та можливих загроз національній безпеці України, що можуть впливати як на суспільно-політичну обстановку в середині України, так й на її міжнародні стосунки із суміжними країнами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україні судилося займати золоту середину між Заходом і РФ, її повне спрямування до західних держав не обов'язково входить до планів США і Європи. Можливо, кращим сценарієм стануть добросусідські стосунки як з Москвою, так і з європейською стороною [3].

На думку китайських журналістів, Київ заручився симпатією Заходу саме за конфронтацію з Росією, оскільки Євросоюз і США прагнуть посилити тиск на РФ. У емоційному плані Україна тяжіє до західних країн, проте такий настрій не відповідає її нинішнім інтересам: тепер, знаходячись під потужним тиском російської сторони, національна єдність і стабільність Києва виявилися перед лицем безпрецедентних викликів [3].

Одним з ключових чинників Європейської та глобальної безпеки є трансформація Північноатлантичного союзу, яка відбулась під впливом зміни міжнародних умов після закінчення «холодної війни». Насамперед йдеться про розширення альянсу на південь і схід, який впритул підійшов до кордонів України. По-друге, Альянс намагається вирішити внутрішні проблеми

та створити новий пояс безпеки в Європі від Балтійського до Чорного морів, про що йшлося на ювілейному саміті Північноатлантичного союзу 3–4 грудня цього року у Лондоні.

Усі західні експерти згодні з тим, що внутрішні чвари та суперечності безумовно ослаблюють НАТО, і це вигідно Росії. Один з провідних британських експертів, колишній директор Королівського об'єднаного інституту оборонних досліджень Майкл Кларк, заявив: «Росія буде головним подразником для НАТО ще років 10–20, і той факт, що політичного консенсусу серед держав альянсу немає, грає на руку Путіну <...> Якби блок був єдиний та рішучий, то спроби Росії при її нинішньому потенціалі протистояти альянсу були б для НАТО не більше ніж прикрою дрібницею» [4].

Процес розширення НАТО та включення до нього нових членів необхідно розглядати у декількох площинах, а саме: географічній; воєнно-політичній; економічній, оперативній та воєнно-технічній; ідеологічній і культурно-історичній.

У географічній площині процес розширення блоку розглядається як приєднання нових територій та збільшення населення за рахунок нових держав. Так, сьогодні із включенням до союзу 15 нових країн територія блоку збільшилась приблизно до 1 254,2 тис. км², на якій проживає, відповідно, близько 115,84 млн осіб. Із створенням НАТО у 1949 році його кордони розміщувалися на відстані від 500 до 1 000 км від кордонів України. Сьогодні ж маємо вже понад 2,5 тис. км спільного державного кордону із країнами Європейського Союзу – членами НАТО. З приєднанням України до Північноатлантичного блоку територія союзу збільшиться ще на 603,7 тис. км², а населення – майже на 40 млн осіб.

Таким чином, розширення НАТО із включенням нових країн має на меті:

- розширення базової інфраструктури та плацдармів для операцій США й НАТО поза зоною відповідальності і подальше розширення театру воєнних дій на теренах країн східної Європи, включаючи Україну;

- продовження політики на ослаблення потенціалу країн СНД як неідеального об'єднання та відходу від нього країн ГУАМ;

- заміна країн, що мають спільний кордон з Росією, для ослаблення її політики, на країни «близького зарубіжжя» та можливості впливу на суміжні регіони, а саме – Балкани, Туреччину, Близький Схід, Персидську затоку та Південну Азію.

Водночас для України це несе відповідні загрози, а саме:

- можливість перенесення активних бойових дій на територію України у разі переходу протистояння США, НАТО та Росії у воєнну фазу. У разі можливого воєнного конфлікту між НАТО та РФ у Прибалтійському регіоні та прийняття рішення керівництвом України щодо надання допомоги країнам НАТО для розміщення їх повітряних сил на українських аеродромах бойові дії відразу зачіпатимуть територію країни;

- виділення персоналу для спільних операцій НАТО, не виключаючи так звані «гарячі точки»;

- фінансові витрати, що сьогодні є дуже обтяжні для держави;

- погіршення взаємовідносин з Російською Федерацією аж до їх повного розриву – «грузинський варіант».

У *воєнно-політичній плоскості* трансформація Північноатлантичного блоку ведеться не так швидко, але достатньо ефективно. По-перше, зберігається концепція колективної оборони відповідно до вимог статті 5 Північноатлантичного пакту, яка базується на тому, що «збройний напад проти однієї чи декількох з країн Європи або Північної Америки буде розглядатися як напад проти всіх Договірних Сторін» [5, ст. 5].

По-друге, зберігаються старі органи управління та створюються нові командні пункти, які об'єднують сили і засоби всіх членів – країн Альянсу. По-третє, ростучу роль відіграють нові воєнно-політичні функції блоку: миротворчі операції в Європі та за її межами, а також силові акції поза традиційної Євроатлантичної зони відповідальності, в першу чергу на Близькому та Середньому Сході, в районі Персидської затоки й Південної Азії, а через військовий конфлікт на сході України, а в подальшому і на пострадянському просторі.

Такі операції обґрунтовуються метою боротьби з локальною та регіональною нестабільністю, етнічними й релігійними конфліктами, порушенням прав людини та національних меншин, міжнародним тероризмом і розповсюдженням зброї масового ураження.

Україна, проголошуючи курс на вступ до НАТО, готова в подальшому більш глибоко інтегруватися у воєнно-політичне співробітництво за широким колом конкретних напрямів, що включені у повістку роботи Ради Україна – НАТО. Водночас у цьому питанні маємо дуже

багато ключових моментів, що впливають на подальший розвиток співпраці з Альянсом:

- Україна в середній перспективі не розглядається як потенційний член НАТО. Навіть на ювілейному саміті НАТО у Лондоні про перспективу вступу України до НАТО не згадувалося, лише нагадування Міністра закордонних справ України В. Пристайка під час конференції NATO Engages привернуло увагу членів делегацій до цієї проблематики [6];

- територіальні спори між Україною та Російською Федерацією, особливо щодо Криму та невирішення у міжнародно-правовому відношенні проходження лінії державного кордону, потребують довготривалого періоду вирішення;

- протистояння Російської Федерації на подальше розширення НАТО, особливо стосовно пострадянських країн, буде постійно зростати;

- непризнання виключних воєнно-політичних прав НАТО на пострадянському просторі та посилення політичного, воєнного та економічного впливу на Україну з боку Російської Федерації.

В *економічній плоскості* розширення НАТО здійснюється для залучення нових членів з метою фінансової підтримки Альянсу та збільшення витрат на утримання збройних сил.

Європейських лідерів і експертів непокоїть те, що США відносяться до НАТО як до якоїсь комерційної угоди. Але ще в 2014 році лідери країн НАТО погодилися з тим, що повинні збільшити фінансові вклади в загальний бюджет альянсу, а також більше виділяти на оборонні потреби. Було вирішено, що до 2024 року кожна країна повинна довести оборонну статтю державного бюджету до 2 відсотків від ВВП.

Але у червні цього року був опублікований фінансовий звіт НАТО. Він показав, що на даний момент 2 відсотка виділяють всього сім країн – США, Великобританія, Греція, Польща, Естонія, Латвія і Литва. Решта поки що далекі від зазначеної відмітки, тому на саміті в Лондоні знову піднімалось це болюче питання [7].

Процеси глобалізації, світові фінансові, торговельні та енергетичні проблеми на сучасному етапі виходять на перший план, розвиваються та вирішуються в інших плоскостях та світових площадках (ООН, ВТО, G-20, АТЕС, ЄС тощо) не в рамках НАТО.

Економічна криза 2008 року вказує на те, що США активно почали висувати необґрун-

товані вимоги до країн-партнерів та інших держав з питань спільної торгівлі або імпорту до своєї країни, тим самим впроваджуючи політику просування лише своїх товарів і послуг, тобто захищаючи лише свої інтереси в економічному середовищі. Одними із заходів захисту та здійснення агресивної політики на витіснення конкурентів з ринків збуту є запровадження економічних санкцій. Такі санкції запроваджувалися та діють відносно Ірану, Росії, КНР, КНДР, Куби, Венесуели та інших країн. За невиконання певних рекомендацій США санкції були накладені й на країни НАТО та її партнерів: на Туреччину – за придбання систем протиповітряної оборони С-400 у Росії та невиконання політичних умов Вашингтона, на Німеччину – за підтримку та участь у будівництві газопроводу «Північний потік-2», на Індонезію – за спробу придбати новітні бойові літаки російського виробництва.

Необхідно відзначити, що інститут санкцій еволюціонував одночасно з розвитком міжнародного права, як і еволюціонували й їх види. Будучи універсальною міжнародною організацією, тільки Організація об'єднаних націй має виняткові повноваження вводити санкції. Аналіз показує, що відповідно до Статуту ООН санкції поділяються на 5 видів: дипломатичні; економічні; спортивні; культурні та військові.

Водночас, відповідно до ст. 41 Статуту ООН, тільки Рада Безпеки та Генеральна Асамблея ООН наділені санкційними повноваженнями. Санкції ж, що вводяться іншими міжнародними органами або окремими країнами, повинні бути узгоджені з Радою Безпеки та Генеральною Асамблеєю, якщо йдеться про безпеку світового правопорядку [8].

Не виключається, що у разі зміни політичного курсу України та послаблення інтересу з боку США й країн НАТО до нашої держави можливі загрози щодо накладання економічних санкцій за невиконання певних умов, припинення міжнародної підтримки з економічних, політичних та воєнних питань, що буде важким ударом по економіці та обороноздатності нашої держави.

Аналіз останніх подій у взаємовідношенні України та США вказує на те, що останні припинили виділення воєнної допомоги нашій країні через невиконання певних прохань.

В оперативній та воєнно-технічній площині трансформація НАТО включає в себе розширення інфраструктури військ, сил і засобів, які виділені у склад Північноатлантичного блоку. З включенням нових членів проводиться

переформування великих важких об'єднань та з'єднань у більш легкі та мобільні для виконання локальних завдань нового типу, особливо щодо протидії російським воєнним загрозам у країнах Прибалтики, Польщі та пострадянського простору.

Здійснюється передислокація та створення нових воєнних баз і опорних пунктів на території нових членів НАТО, а саме – у Польщі, Угорщині, Румунії та Болгарії. Планується формування Сил швидкого реагування НАТО – експедиційного корпусу чисельністю до 21 тис. осіб та засобів стратегічної мобільності для участі у спільних з США операціях, подалі від традиційних зон відповідальності блоку. Вирішення розгортання об'єктів і засобів стратегічної системи ПРО США на території країн – членів НАТО (Польщі, Румунії), а у подальшому і в інших країнах.

Під час ювілейного саміту НАТО у Лондоні прийнято рішення про створення 30 високомобільних батальйонів для швидкого переміщення їх до місця воєнного конфлікту із центрами командування такими силами на території Німеччини та США.

Ведеться активна робота з переоснащення збройних сил нових членів НАТО за стандартами Альянсу, особливо на озброєння США, рідко – Великобританії, Німеччини та Франції, таким чином, розширюється коло території збуту озброєння США, особливо новітніми ракетними комплексами через розірвання договору про нерозповсюдження ракет малої та середньої дальності між США та Росією.

Що стосується відношень України з НАТО, її оперативного та воєнно-технічного співробітництва:

- сьогодні Україна не має достатньо власних ресурсів для повного переозброєння Збройних Сил і заміни старої зброї новітніми зразками озброєння;

- міжнародна технічна допомога, яка надається країнами донорами НАТО, в основному представлена несучасними видами озброєння та веде до залежності від постачання запасних частин до неї з боку країн постачальників (отримання 2 патрульних катерів Island, які ще потрібно обладнати озброєнням та засобами зв'язку й РЕБ; бронемашини HAMMER; станції розвідки та протитанкові комплекси тощо);

- втрата взаємозв'язків воєнно-промислового комплексу України з промисловістю Російської Федерації, повна залежність бага-

тьох видів зброї, особливо високоточної, від воєнно-технічної співпраці з російським оборонним комплексом, потребує пошуку нових зв'язків з виробниками країн Альянсу та шляхів відновлення ряду галузей виробництва сучасних видів озброєння, на що потрібно певний період та величезні матеріальні затрати (повна відсутність оборонних заказів на суднобудівельних заводах країни; не вирішеність питань будівництва сучасних літаків; відставання у робото-технічних засобах тощо);

– проведення спільних навчань з країнами НАТО. Участь у спільних операціях потребує від України залучення багатьох фінансових і матеріально-технічних витрат, які на сьогодні стають непомірним тягарем для Державного бюджету країни [9, ст. 6].

В *ідеологічній плоскості* закладалися основи подальшого розширення НАТО за декілька напрямів. По-перше, у країнах-партнерах, якою стає й Україна, прискореними темпами будується мережа інформаційних місій Альянсу, які у тісному контакті з іншими неурядовими організаціями під егідою США, займаються вивченням внутрішньої обстановки та пошуком шляхів впливу на неї у необхідному для Заходу напрямі. По-друге, посилюючи свої позиції у ключових зонах комунікацій, Альянс забезпечує собі контроль над глобальною транспортною інфраструктурою та світовими ресурсами сировини. Ця функція особливо стала помітна на фоні діяльності НАТО на Кавказі, у Центральній Азії, на Балканах, Близькому Сході та Азіатсько-Тихоокеанському регіоні.

Через агентів впливу та інформаційні ресурси, що працюють в Україні, країнами-членами НАТО здійснюється глибинна робота з метою посилення боротьби з корупцією та збереження транзитних шляхів експорту сировини територією України. Водночас простежується тенденція щодо збільшення з країн НАТО імпорту старого промислового обладнання, зброї та техніки і продовольства. Це підриває власну науку та високотехнологічну галузь промисловості, передусім військово-промисловий комплекс, приводить до залежності України від західних фінансових інститутів, втрати продовольчої та технологічної незалежності.

За останні роки спостерігається послаблення воєнної міцності України, руйнування її оборонного комплексу та Збройних Сил шляхом фінансового придушення. Сьогодні Збройні Сили України мають на озброєнні лише 30%

сучасного озброєння, решта – це вже озброєння 3–4 покоління, до 2025 року, у разі збереження такої тенденції з фінансуванням військово-промислового комплексу, сучасного озброєння буде лише 15–20%, а до 2030 року – 10% [10, ст. 51–53].

При цьому в сусідніх з Україною країнах, особливо в Росії, вже на озброєнні стоять новітні зразки озброєння та техніки 5 і 6 покоління, і цей процес не зупиняється.

Водночас здійснюється встановлення іноземного контролю (російського, угорського, польською тощо) над інтелектуально-інформаційною сферою України. Пропагандистська боротьба проти України йде внутрішньо: через телебачення, узурповане вузькою групою політичних та банківських діячів, і створення негативної суспільної думки через контрольовані засоби масової інформації.

Йде неприховане великомасштабне пограбування інтелектуальних ресурсів України як за рахунок молоді, так і за рахунок використання українського наукового потенціалу для великих західних проектів, у тому числі й подвійного призначення.

Дискредитація силових структур, наявність агентів впливу в органах державної влади та електронних засобів масової інформації створюють ситуацію, коли країна практично не спроможна протистояти зовнішній агресії.

У *культурно-історичній плоскості* відбувається процес співпраці країн НАТО, який спрямований на зближення культурних взаємовідносин, спільні історичні події, що також має позитивні напрями укріплення зв'язків країн-партнерів. В той же час Україна, яка має дуже різну історичну спадщину, потрапляє у поле протистояння різних поглядів на історичні події та власних героїв, проведення реформ в освіті, медицині та створення канонічної церкви з метою зменшення впливу на суспільство інших церковних общин.

У сучасних демократичних реаліях еліта, зокрема і політична, виступає як та частина суспільства, що покликана спрямовувати розвиток держави. Політична еліта так чи інакше впливає на суспільну свідомість та масову думку громадян. Через різноманітні засоби (реклама, ЗМІ, публічні виступи тощо) нею формується відповідна оцінка населенням певної дії, ситуації, програми.

Проблема євроатлантичної інтеграції України не є винятком. Тут також політична еліта

впливає на оцінку населенням необхідності інтеграції держави у європейську та євроатлантичну спільноту. Але якщо інтеграція до Європейського Союзу майже не викликає значних суперечок та дискусій, то вступ до НАТО оцінюється в суспільстві неоднозначно. За нашим спостереженням, це зумовлено, зокрема, й позицією самої еліти, а саме: відсутністю спільної та узгодженої позиції серед різних політичних сил; різними позиціями регіональних та національних еліт; заполітизованість питання, що розглядається.

Нинішня українська політично активна молодь – основний резерв для реалізації європейського та євроатлантичного вибору. Саме молодь нині здатна стати основним лобістом системних реформ, без яких годі уявити сучасну розвинену країну, а тому надважливим завданням державної політики є формування образу НАТО, розуміння його сутності через суспільну дискусію і насамперед серед молодого покоління.

Молодь обирає позицію ситуативно, спираючись на обставини, які склалися у конкретну мить. Виділяється така група факторів, які впливають на формування позиції з питання євроатлантичної інтеграції серед молоді:

1. Вплив первинних інститутів соціалізації;
2. Ціннісні орієнтації;
3. Сформованість громадської позиції;
4. Доступ до інформації;
5. Здатність до аналізу.

Чинниками, які найбільше впливають на ставлення до євроатлантичної інтеграції, населення вважає інформацію з українських ЗМІ (30,6%), теперішню ситуацію в Україні (25,9%), проблеми у різних сферах, які потребують негайного вирішення (15,1%). Основними перешкодами у формуванні об'єктивної та неупередженої громадської позиції щодо проблеми стосунків України з НАТО вважають недовіру до відповідної інформації (39,8%) та неготовність населення змінювати вже сформовану думку (22,8%). Значна частина молоді визначає свій рівень володіння знаннями про НАТО як недостатній (близько половини) [11].

Тому сьогодні для України є ряд загроз у культурно-історичному відношенні із країнами НАТО, а саме: протиборство культурної ідентичності заходу й сходу України; несприйняття частиною населення діяльності УПА через недостатність знань та поданої інформації; відсутність чіткої політичної оцінки держави націоналістичними та екстремістськими організаціями.

Аналіз понятійного апарату, ідеологем, якими користується Альянс у проведенні своєї військово-політичної роботи, свідчить, що завданням НАТО є – не виступати за збереження будь-якої національної держави. Наголос робиться на віртуальних цінностях, пов'язаних з правами людини, загальнолюдськими цінностями тощо, а державі відводиться другорядна роль.

Висновки. Таким чином, розширення НАТО та курс політики держави, спрямований на вступ до Альянсу, несуть як позитивні наслідки, так і багато загроз, які варто глибоко вивчати та аналізувати з метою поліпшення і вдосконалення стану українського суспільства. Слід зрозуміти, що навіть членство України в НАТО не забезпечує їй повну безпеку, конфлікт Греції та Туреччини цьому підтвердження. Потрібно розраховувати на свої сили, будувати сучасну економіку, а саме й обороноздатність країни, враховуючи наявні та нові загрози національній безпеці України.

Список використаної літератури:

1. Бзежинський З. Велика шахова дошка. Панування Америки і його геостратегічні імперативи. URL: http://loveread.ec/read_book.php?id=44096&p.
2. Конституція України. URL: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Китайське видавництво Global Times. URL: <https://atmta.ru/newsread-340171-global-times-ssha-hotyat-pogruzit-strany-azii-v-haos.html>.
4. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2831082-so-koitsa-z-nato-abo-comu-ukraina-mae-nepokoitsa-cerez-cvari-v-alansi.html>.
5. Північноатлантичний пакт. Вашингтон, 4 квітня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008.
6. Газета Сьогодні. URL: <https://www.segodnya.ua/politics/vse-govoryat-o-dialoge-s-rossiey-itogisammitya-nato-dlya-ukrainy-1369634.html>.
7. Газета Факти. URL: <https://fakty.ua/326564-nadstranami-baltii-navisla-ugroza-cho-obsudyat-nasammite-nato-a-o-chem-budut-sporit>.
8. Статут ООН. Редакція від 16.09.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
9. Рамочний документ. Партнерство за ради миру. Брюссель, 10 січня 1994 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_001.
10. Біла книга 2018 Збройні Сили України. м. Київ 2019. URL: <http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2018.pdf>.
11. Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння. URL: <http://cacds.org.ua/>.

Tsevelov O. Ye. NATO enlargements and possible implications for Ukraine's national security

After the end of the Cold War, one of the key factors contributing to the change in international relations between the West and the East is the transformation of the North Atlantic Alliance and its expansion to the East and South as it approaches Ukraine's borders.

This raises several important issues for Ukraine's national security, namely: what is the real nature and prospects of NATO's transformation and enlargement; what potential new difficulties, threats and opportunities this process is for the national interests of Ukraine; what mechanisms of state response of Ukraine should be in modern conditions?

It has been 28 years since Ukraine became an independent state and entered the world stage as an independent subject of international relations. During this complex, full of challenges and threats and irreversible consequences of the formation period (but this period continues in the face of loss of territory and military conflict within a supported state from outside), Ukraine seeks to formulate a balanced foreign policy, taking into account national interests, economic efficiency and pragmatic relationships with your neighbors.

Being the second largest European country with a huge natural and economic potential, Ukraine is at the crossroads of interests of the West and the East and is, according to Z. Brzezinski, one of the key countries of the "chessboard on which the struggle for global domination continues" [1, p. 33].

Therefore, on how well Ukraine's policy on the European continent will be built, its authority and support of its international partners will depend. In this vein, relations between Ukraine and NATO are one of the priorities in our country's foreign policy and international relations in general, especially against the backdrop of a military conflict in the midst of an externally supported state.

The article analyzes the main directions of NATO enlargement to the East and the South and identifies threats to the national security of Ukraine, explores ways of influence of the Allies on the development of Ukrainian society and mechanisms of state response to threats related to the NATO enlargement process.

Key words: *national security, state response, threat, Alliance, bloc, confrontation.*

Я. Ю. Швидкийздобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

СУЧАНИЙ СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена розкриттю сучасного стану національної безпеки в Україні в контексті протидії корупції. Наведено головні тенденції геополітичної обстановки у світі. Встановлено, що Україною нацбезпека розглядається як невіддільний складник безпеки на регіональному й глобальному рівні та протягом останніх років значно підвищився рівень її авторитету на світовій арені, чому сприяли важливі кроки, спрямовані на те, щоб не допустити масштабних сутичок у суспільстві. Адже Україна є миролюбною країною, що вдається до активної підтримки такого процесу, як ядерне роззброєння, прагнучи демократизації та беручи участь у низці міжнародних організацій і долучаючись до великих програм розвитку міжнародного значення. Відображено розрахунок комплексного індексу української нацбезпеки, спираючись на метод нормування та стандартизацію чинників, що є вихідними, тобто індексів суббезпеки, зокрема тих, що мають соціально-економічний, політичний, військовий та екологічний характер. Наведено значення інтегрального індексу національної безпеки України за складниками, сформованими за пропозицією А. Качинського. З'ясовано, що негативні тенденції останніми роками пояснює економічна криза, порушення цілісності державної території, воєнними діями та рештою трансформаційних процесів у країні. Відображено динаміку інтегрального індексу національної безпеки України за складниками моделі збалансованого розвитку України, що запропонували автори Доктрини 2030. Якщо спрогнозувати зазначені індекси, то найоптимістичнішим прогнозом інтегрального індексу української нацбезпеки на 2018–2021 роки передбачається, що національна безпека перебуватиме в середньому / помірному стані. Виокремлено три види корупції, що найбільш розповсюджені під час громадянських війн. Визначено найвагоміші фактори, які формують системну корупцію в оборонній галузі національної економічної системи, зокрема: надмірна політизована кадрова політика; слабка правова культура; посадові особи мають можливість контролю та витрати за власним бажанням значних ресурсів (їдеться про державну та міжнародну допомогу); закупівлям, оборонним заказам та звітності притаманна слабка транспарентність; наявна конфліктна зона.

Ключові слова: національна безпека, індекс української нацбезпеки, інтегральний індекс національної безпеки, корупція, фактори, які формують системну корупцію в оборонній галузі.

Постановка проблеми. Глобальною безпекою як глобальним «температурним режимом» чиниться вплив на усі країни, і методи оцінювання певною країною власної нацбезпеки зараз характеризуються абсурдністю за глобалізаційних умов та зміцнення тенденцій до кругового руху, що нагадує замкнутий цикл. Поняття «національної безпеки» можна застосовувати тільки як політику захисту національної економічної системи від економічного та решти ударів під час глобальних коливань.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами національної безпеки в Україні

в контексті протидії корупції займалися такі науковці, як М.М. Іжа, А.Б. Качинський, Ю.О. Овчаренко, М. Пайман, Г. Харламова та інші.

Мета статті – розкрити сучасний стан національної безпеки в Україні в контексті протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Досвід останнього десятиріччя показав, що глобалізаційні процеси, які охопили практично всі сфери життєдіяльності суспільства, породжують неоднозначні тенденції в безпековому секторі. З одного боку, посилюються інтеграційні процеси як на глобальному, так і на регіональному рівнях.

З іншого боку, зростає суперництво між світовими та регіональними центрами сили за збереження й посилення свого впливу, розширюються спектр і масштаби нових викликів та загроз. Загалом геополітична обстановка у світі характеризується такими тенденціями [2]:

- поглибленням взаємозалежності держав в умовах глобалізації світової економіки;
- постійно зростаючим економічним розривом, який набуває незворотного характеру, між країнами з високорозвиненою економікою та більшістю інших країн світу;
- реструктуризацією та оптимізацією оновленої архітектури міжнародних відносин, що здійснюються під впливом процесів глобалізації;
- зростанням ролі міжнародних організацій і наднаціональних інститутів;
- завершенням основних інтеграційних процесів країн Західної та Східної Європи з перспективою розширення Європейського союзу;
- активним намаганням Китаю зайняти провідні позиції на міжнародній арені, насамперед в азійсько-тихоокеанському регіоні;
- намаганням Росії відновити власні економічний, технологічний, соціокультурний і воєнно-політичний потенціали, щоб закріпити своє положення як геополітичного центру Євразії;
- намаганням США зберегти світове лідерство в економічній, науково-технологічній та воєнно-політичній сферах.

Україна, як і для будь-якої суверенної держави, серед першочергових проблемних питань має національну безпеку. Відбувається створення відповідної системи її забезпечення, розробка відповідно до обраного стратегічного курсу єдиної державної політики у галузі нацбезпеки.

Система забезпечення національної безпеки України утворює єдиний державно-правовий механізм, у якому кожен суб'єкт безпеки виконує завдання та здійснює функції захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства та держави в межах повноважень, визначених чинним законодавством. У широкому розумінні система забезпечення національної безпеки України як державно-політична надбудова в структурі влади орієнтована на практичну координацію всіх видів діяльності державних і суспільних інститутів в інтересах досягнення стратегічної мети – побудови суверенної, демократичної, соціальної та правової держави [2].

Україною нацбезпека розглядається як невіддільний складник безпеки у регіональну

масштабі та на глобальному рівні. Спільно з міжнародними партнерами і організаціями Україна є учасницею забезпечення безпеки і стабільності у багатьох світових регіонах. За умови виникнення кризової ситуації Україна зможе розраховувати на долучення до ситуації іншими державами та міжнародними організаціями.

Україною світова глобалізація сприймається як об'єктивний фактор, що є наслідком наукового, технічного, економічного і культурного прогресу людства і суміжних з цим процесів підсилення взаємозалежності різноманітних держав. Основний результат глобалізації у галузі безпеки – інтернаціоналізація показників, що є визначними для міжнародної та національної безпеки.

Україною значно підвищився рівень авторитету на світовій арені, чому сприяли важливі кроки, спрямовані на те, щоб не допустити масштабних сутичок у суспільстві, адже вона є миролюбною країною, що вдається до активної підтримки такого процесу, як ядерне роззброєння, прагнучи демократизації та беручи участь у низці міжнародних організацій і долучаючись до великих програм розвитку міжнародного значення. Останніми роками спостерігаємо появу позитивних зрушень у свідомості суспільства у галузі втілення національних інтересів українців.

У сучасній геостратегічній перспективі національна безпека України – це проактивна здатність країни. Україна, з огляду на свою геополітичну позицію, має гостру необхідність у формуванні сильної, прогнозованої та сучасної реалістичної стратегії національної безпеки. Забезпечення національної безпеки є засадничим чинником інклюзивності розвитку країни, що близько 16 років своєї незалежності не мала власної стратегії національної безпеки як такої. Всі ці роки вона була замінена політичною доцільністю. Відсутність цього концептуального документа мала досить негативний вплив на відносини із сусідами та союзниками. Базисом такої розробки має бути розуміння, що національна безпека містить три взаємозалежні рівні: безпека людини (громадянина); безпека суспільства; безпека держави [5].

На рис. 1 відображено розрахунок комплексного індексу української нацбезпеки, спираючись на методу нормування та стандартизацію чинників, що є вхідними, тобто індексів суббезпеки, зокрема тих, що мають соціально-економічний, політичний, військовий та екологічний характер.

Ці дані свідчать про наявність суттєвого спаду значень індексу упродовж 2004–2005 рр. (Помаранчева революція), що суттєво зменшив рівень політичної та соціально-економічної безпеки. Також спад помітний у 2008–2009 роках – період світової фінансової кризи, а також у 2012, що характеризувався початком гальмування економіки. Значне зростання значень спостерігаємо після 2014 р., що може пов'язуватися із зростанням видатків на підтримку безпеки держави на забезпечення екологічної галузі та реформувань, спрямованих

на обороноздатність держави. Але, попри на підвищення індексу останніми роками, його значення у 2016 було дещо вище, ніж середній показник (0,5) – 0,625.

На рис. 2 наведено значення інтегрального індексу національної безпеки України за складниками, сформованими за пропозицією А. Качинського [3]. Індекс може набувати значення від 0 до 1, зокрема: значення 0–0,25 характеризують критичний або дуже низький стан національної безпеки України (включення тут і в наступних діапазонах верхньої межі); зна-

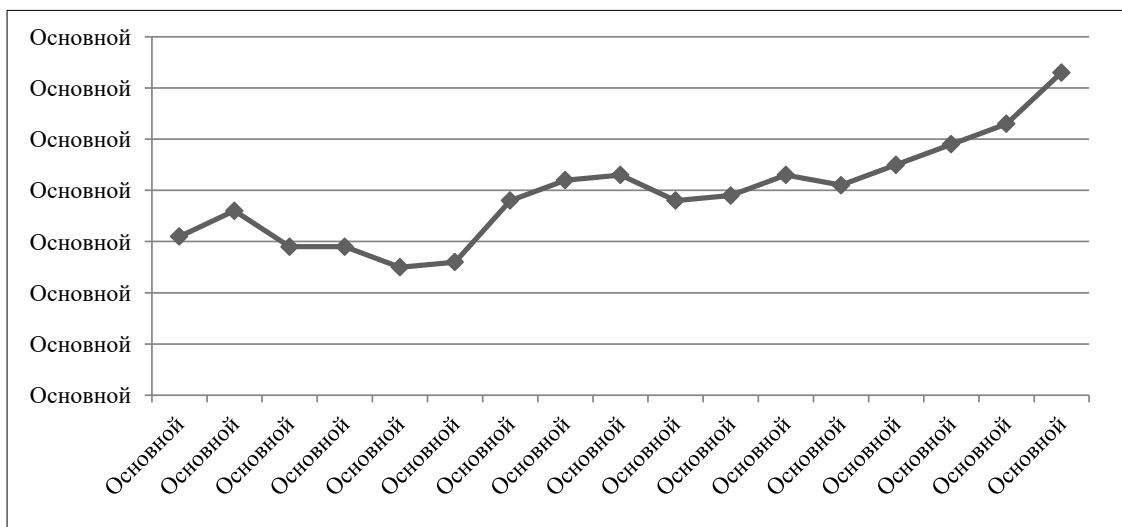


Рис. 1. Динаміка значень індексу національної безпеки України за період з 2000 по 2016 роки

Джерело: за матеріалами [5]

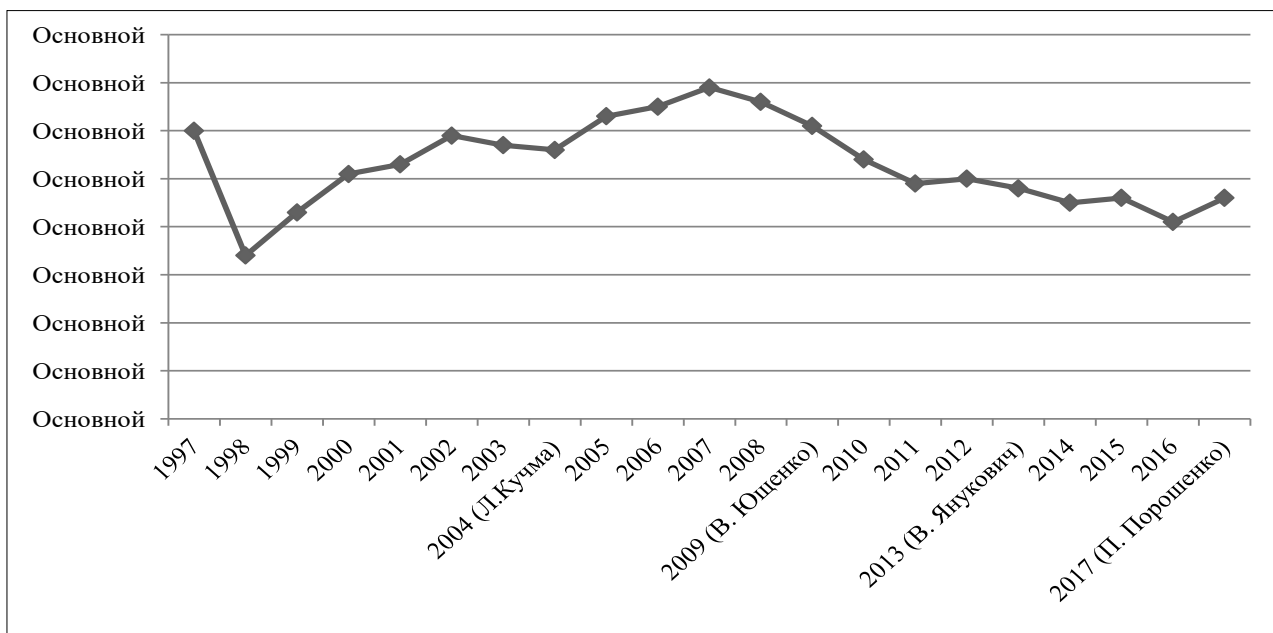


Рис. 2. Динаміка інтегрального індексу національної безпеки України, обчисленого за складовими індикаторами Качинського, 1997–2017 роки

Джерело: за матеріалами [5]

чення 0,25–0,5 означають низький рівень національної безпеки; 0,5–0,75 – середній рівень; 0,75–1 – високий [3].

Низьку національну безпеку спостерігаємо у 1998–1999 рр., від 2011 й надалі. 1998 року в країні спостерігався дефолт через фінансову кризу, тому індекс став рекордно низьким за час існування незалежної держави, який досліджувався – 0,34. Негативні тенденції останніми роками пояснюються економічною кризою, порушенням цілісності державної території, воєнними діями та рештою трансформаційних процесів у країні.

На рис. 3 відображена динаміка інтегрального індексу національної безпеки України за складниками моделі збалансованого розвитку України, що запропонували автори Доктрини 2030, тобто згідно з людиноцентричним підходом [1].

Отримані значення, що дає цей індекс, варто тлумачити навпаки, порівняно з першим індексом, тобто чим менший індекс, тим кращою є національна безпека країни: показники 0–0,25 характеризують високорівневу національну безпеку України (з урахуванням тут і в кожному наступному діапазоні верхньої межі); показники 0,25–0,5 є свідченням середнього рівня нацбезпеки; 0,5–0,75 – слабкий рівень; 0,75–1 – ознака критичного або крайнього низького.

Якщо спрогнозувати зазначені індекси, то найоптимістичнішим прогнозом інтегрального індексу української нацбезпеки на 2018–2021 роки передбачається, що національна безпека перебуватиме в середньому / помірному стані. Отже, на жаль, ситуація суттєво не поліпшиться. Гарантувати безпеку нації – це перше завдання, не якому має зосередитися будь-який уряд, підґрунтя свободи і прогресу в кожній країні.

Згідно зі Стратегією нацбезпеки України та Концепцією розбудови безпекового і оборонного сегменту України щорічне фінансове забезпечення з бюджету сектору безпеки і оборони повинно мати розмір не менше 5% від ВВП. Зрозуміла річ, що зростаючі обсяги фінансування сприяють збільшенню корупційних ризиків, якщо немає дієвої системи їхнього запобігання та виявлення.

Обсяг потенційної вигоди в системі держуправління від корупційних дій узалежнений від кількох чинників: кількості ресурсів, які контролює державний службовець; влади якою він/ вона може користуватися за власним бажанням; рівня звітності та прозорості. В межах оборонного сектора перелік наведених факторів поєднується в поведінці, через яку збільшується потенційна вигода від корупційної дії: багато ресурсів, необхідні «таємність», «терміновість», або «захист національних інтересів», можуть спричинити звуження процесу ухва-

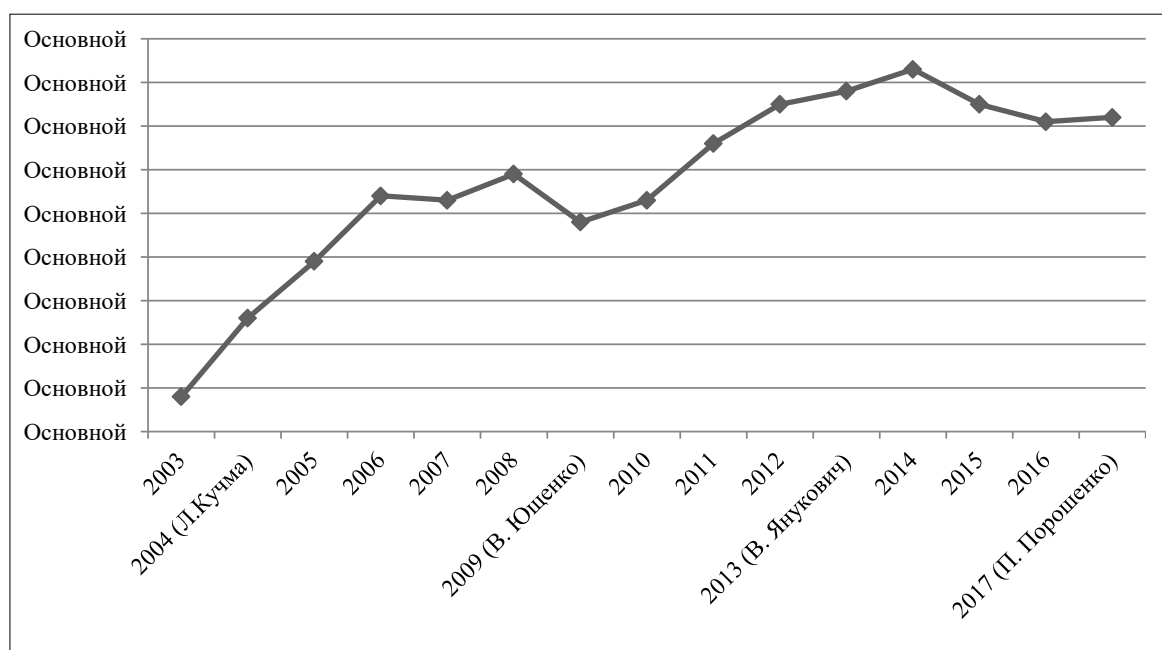


Рис. 3. Динаміка інтегрального індексу національної безпеки України, обчисленого за складовими людиноцентричної моделі збалансованого розвитку України авторів Доктрини 2030, за період 2003–2017 років

Джерело: за матеріалами [5]

лення рішень та суттєве зменшення його прозорості та звітності. Також посилюючий ефект на поширення корупційних проявів мають наявні зони, де ведуться бойові дії, або із «замороженими конфліктами».

Дослідники виокремлюють три види корупції, що найбільш розповсюджені під час громадянських війн: корупція з необхідності, або «дрібна» корупція; корупція із жадібності, або «елітна» корупція; а також системна корупція, так звана корупційна «піраміда», яка пов'язує між собою вищий склад урядових та військових посадовців і військовослужбовців нижчого та середнього рівня [6]. Експертами доведено, що заморожені конфлікти мають вплив на всі три форми корупції, створюючи умови для поєднання корупції з організованою злочинністю та контрабандою. Резонансні наслідки на національному та міжнародному рівнях несе елітна корупція, що включає в себе не тільки вищий склад військових та урядових посадових осіб, а також приватні компанії і посередників / агентів. Оскільки елітна корупція менш помітна для широкої громадськості, ніж дрібна корупція, вона не зачіпає інтереси простих громадян напряму і може перебувати поза межами зору політиків (якщо тільки не використовується з політичною метою). Однак у кінцевому рахунку вона може мати надзвичайно серйозний негативний вплив на стан національної безпеки держави. Необхідно враховувати той факт, що елітна корупція часто формує систему, яка включає прямий зв'язок між корумпованими офіційними особами й військовослужбовцями та організованими злочинними групами й професійними контрабандистами зброї, і є типовою для авторитарних країн, пострадянських держав і сепаратистських анклавів. У деяких випадках професійні кримінальні угруповання захоплюють контроль над державою і навіть створюють систему «кримінального тоталітаризму» [4].

Отже, можемо визначити найвагоміші фактори, які формують системну корупцію в оборонній галузі національної економічної системи:

- надміру політизована кадрова політика;
- слабка правова культура;

- посадові особи мають можливість контролю та витрати за власним бажанням значних ресурсів (йдеться про державну та міжнародну допомогу);

- закупівлям, оборонним заказам та звітності притаманна слабка транспарентність;

- наявна конфліктна зона.

Висновки і пропозиції. Отже, дослідивши стан національної безпеки нашої країни, можемо сказати, що загрози для неї поступово зростають, а їхній потенціал зосереджується у межах економічної, соціально-політичної, міжнародної, військової, інформаційної та екологічної сфер. Більша їхня частина характеризується довготривалістю. Першочергова проблема підтримування нацбезпеки полягає у відстеженні й оцінці будь-якої загрози для національних інтересів, а також прогнозуванні перебігу ситуацій, пов'язаних із реалізацією чи обстоюванням відповідних національних інтересів, без чого не вдасться повно і практично ефективно оцінити загрози.

Список використаної літератури:

1. Доктрина збалансованого розвитку України 2030. URL: <https://www.ukraine2030.org/uk>.
2. Іжа М.М., Овчаренко Ю.О. Державна політика щодо стратегій забезпечення національної безпеки України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 10–24.
3. Качинський А.Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. Київ : НІСД, 2013. 104 с.
4. Пайман М. Транспаренсі Інтернешнел «Будування цілісності, виховання доброчесності та боротьба з корупцією у сфері оборони й безпеки: 20 практичних реформ». URL: <https://www.defenceagainstcorruption.org>.
5. Харламова Г. Оцінка стабільності національної безпеки: нові рамки для аналізу. *Економіст*. 2019. № 2. URL: <https://www.ukraine2030.org/uk/blog/view/175-Ocinka-stabilnosti-nacionalnoyi-bezpeki-novi-ramki-dlja-analizu>.
6. Berdal M., Malone D. Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. A project of the International Peace Academy. London : Lynne Rienner, 2000.

Shvydkyi Ya. Yu. The current state of national security in Ukraine in the context of combating corruption

The article is devoted to revealing the current state of national security in Ukraine in the context of combating corruption. The main trends of the geopolitical situation in the world are presented. It is established that national security is regarded as an integral component of security at the regional and global scale and in recent years has significantly increased the level of authority

in the world arena, which has been facilitated by important steps aimed at preventing large-scale clashes in society, as it is a peace-loving country that actively supports such a process as nuclear disarmament, seeking democratization and participating in a number of international organizations and participating in major international development programs nachennya. The calculation of the complex index of the Ukrainian national security, based on the method of normalization and standardization of the factors that are input, ie indices of the sub-security, in particular those of socio-economic, political, military and environmental character. The values of the integral index of national security of Ukraine on the components formed on the proposal of A. Kachinsky are given. It has been found out that the negative trends in recent years have been explained by the economic crisis, violation of the integrity of the state territory, hostilities and other transformational processes in the country. The dynamics of the integral index of national security of Ukraine according to the components of the balanced development model of Ukraine proposed by the authors of the Doctrine 2030 are reflected. There are three types of corruption that are most prevalent during the civil wars. The most important factors that shape systemic corruption in the defense sector of the national economic system are identified, in particular the excessively politicized personnel policy; weak legal culture; officials have the ability to control and spend significant resources on their own volition (state and international aid); procurement, defense orders and reporting have poor transparency; there is a conflict zone.

Key words: *national security, Ukrainian national security index, integral national security index, corruption, factors that shape systemic corruption in the defense industry.*