

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 3(84) Issue



Одеса – 2021 – Odessa

Видання включено до Переліку наукових фахових видань України
(Наказ МОН України від 09.02.2021 № 157)

Категорія “Б”.

Галузь науки: державне управління

Спеціальність: 281 *Публічне управління та адміністрування*

Рекомендовано до друку Вченою радою

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України.

Протокол № 264-13 від 28 вересня 2021 року

- A 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 3(84). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – 254 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- A 43 **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest. Issue 3(84). – Odessa : ORIPA NAPA, 2021. – 254 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

Редакційна колегія:

Хаджирадеєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ) (*головний редактор*).

Іжа М.М. – доктор політичних наук, професор, Заслужений діяч освіти України (м. Одеса) (*шеф-редактор*).

Попов С.А. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса) (*заступник головного редактора*).

Колісниченко Н.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса) (*відповідальний секретар*).

Ахламов А.Г. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Вольська О.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Херсон).

Воронов О.І. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Голинська О.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Драгомирецька Н.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Карпенко О.В. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Карпенко Л.М. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Коваленко М.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Харків).

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

Криштанович М.Ф. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

Куничка М. – кандидат економічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Куруц М. – доктор соціологічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Марущак В.П. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Миколайчук М.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Парубчак І.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

Пахомова Т.І. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Полом М. – кандидат наук з соціально-економічної географії (м. Гданьск, Польща).

Попов М.П. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Приходченко Л.Л. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Саханенко С.Є. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Семенець-Орлова І.А. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Стрельцов В.Ю. – доктор наук з державного управління, професор (м. Харків).

Чеботар С.П. – доктор філософії хабалітований з політичних наук (м. Кишинів).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дружинін Сергій КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ КУЛЬТУРИ	14
Дуліна Оксана, Крупник Андрій ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: БАГАТОРІВНЕВИЙ ВИМІР	19
Зозуля Ігор ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ	24
Лаверусь Вадим ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТІЙКОСТІ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ДЕМОКРАТИЧНИХ ТА АВТОРИТАРНИХ РЕЖИМАХ ДО ДЕСТРУКТИВНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ВПЛИВІВ	30
Мілошлавська Олена ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ДИЗАЙН ПОЛІТИЧНОГО КОНФЛІКТУ: СПЕЦИФІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	37
Свічинській Віталій ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	42
Чокля Олександр ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ	46
Юрочко Тетяна, Світлана Бронікова ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ МЕДИЧНОГО ЗАКЛАДУ	51

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Антонюк Олександр СІМЕЙНА МОДЕЛЬ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ПЕРЕШКОД РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	56
Білоусов Олександр ЗРОСТАННЯ ВПЛИВУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ ТА ЗАГОСТРЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ НА ТЛІ COVID-19	61
Бондар Анастасія, Комаровський Віктор, Шобик В'ячеслав, Яценко Володимир МЕНЕДЖМЕНТ ПРОЦЕСІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ У СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ СФЕРІ	66
Воротін Валерій, Коваль Олег, Проданик Василь ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (на основі аналізу проектів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021 р. – липень 2021 р.)	73
Долгіх Наталія УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МОТИВАЦІЇ	80
Думинська Світлана СТРАТЕГІЧНА МЕТА ТА РОЗРОБКА НОВИХ МОДЕЛЕЙ БІБЛІОТЕК. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ	85
Калінін Максим ОСОБЛИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПЕРЕДАЧІ НА АУТСОРСИНГ ФУНКЦІЙ ТА ПРОЦЕСІВ У ПУБЛІЧНИЙ СФЕРІ	92
Коваль Зіновій, Попов Сергій КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: НАЦІОНАЛЬНА ДОКТРИНА СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ, СТРАТЕГІЯ СТІЙКОЇ ТА АКТИВНОЇ ОБОРОНИ, ТАКТИКА СТІЙКИХ АСИМЕТРИЧНИХ ДІЙ В ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНУ ЕПОХУ	99

Колісниченко Наталя, Коваль Ганна ПАРТИСИПАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ, ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ	105
Колісниченко Наталя КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ: УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ	110
Комаровський Іван, Комаровський Віктор, Шобик В'ячеслав, Яценко Володимир ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬНИХ СЕКТОРІВ ДЛЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	116
Костенюк Наталя, Пенькова Аліна ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТРУМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	121
Макарова Олена МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ	126
Марущак Володимир НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ	131
Омельченко Владислав ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ	136
Панченко Олег ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ	150
Піроженко Наталя, Омельченко Владислав СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ	158
Попов Сергій, Вошко Інна, Коваль Зіновій, Маміч Віктор, Розмазнін Олександр, Душкін Юрій ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА, ДОКАЗОВА І ФОРСАЙТ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	167
Саханько Сергій, Юценко Маргарита НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ НА ЗАСАДАХ БАГАТОРІВНЕВОСТІ	175
Титаренко Любов ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ ФЕНОМЕНУ БЮРОКРАТІЇ: ГУМАНІТАРНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ	183
Угоднікова Олена ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ: ЗОВНІШНІ ТА ВНУТРІШНІ ЧИННИКИ ВПЛИВУ	188
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Вербановський Володимир МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД	194
Кемарська Тамара СИТУАТИВНА ПРЕЗЕНТАЦІЯ ЛЕКСИЧНОГО МАТЕРІАЛУ У ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	199
Кіпішинова Ольга, Сметаніна Людмила ЦИФРОВІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	202
Коваль Ганна, Попіль Юлія ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ	206
Осік Дмитро МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ СЛУЖБИ	210

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бєлошопка Тетяна

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АНАЛІЗ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ВИМІРИ 218

Василишен Сергій

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ
У ПЕРІОД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 223

Крупник Андрій, Чайка Анжеліка

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА ДЛЯ НАЛЕЖНОГО
ПРЕДСТАВНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ПЕРИФЕРІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ В ОТГ 229

Осадчук Світлана

ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 234

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Куспляк Галина, Куспляк Ігор

ІНДИКАТОРИ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ 240

Харченко Тетяна

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОЦІНКИ РОЗВИТКУ
АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В РОЗРІЗІ ІНДИКАТОРІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ 247

E d i t o r i a l b o a r d :

Khadzhyradieva Svitlana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv) (*Editor in chief*).

Izha Mykola – Doctor of Political Sciences, Full Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa) (*Executive chief*).

Popov Serhii – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa) (*Deputy editor in chief*).

Kolisnichenko Natalia – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa) (*Executive secretary*).

Akhlamov Anatolii – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Bezverkhniuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Volska Olena – Doctor of Public Administration, Docent (Kherson).

Voronov Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa).

Holynska Olesia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Drahomyretska Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Karpenko Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Karpenko Lidiia – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Kovalenko M.M. – Doctor of Public Administration, Docent (Kharkiv).

Kravchenko S.O. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

Kryshchanovych M.F. – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv)

Kunychka Mykhaylo – PhD of Economics (Bratislava, Slovakia).

Kurucz Milan – Doctor of Social Sciences (Bratislava, Slovakia).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Mykolaichuk Mykola – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Parubchak Ivan – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

Pakhomova Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Połom Marcin – PhD of Socio-Economic Geography (Gdansk, Poland).

Popov Mykola – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Prykhodchenko Liudmyla – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Sakhanenko Serhei – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Semenets-Orlova I.A. – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Streltsov Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kharkiv).

Cebotari Svetlana – PhD habilitat of Political Sciences (Chisinau, Moldova).

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Druzhynin Serhii CONCEPTUAL APPROACHES TO THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CULTURE	14
Dulina Oksana, Krupnyk Andrii PUBLIC CONTROL AS A COMPONENT OF PUBLIC ADMINISTRATION: MULTILEVEL MEASUREMENT	19
Zozulia Ihor THE NOTION OF «SOCIAL PROTECTION» IN THE CONTEXT OF SCIENTIFIC RESEARCH	24
Lavrus Vadim COMPARATIVE ANALYSIS OF THE SUSTAINABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS IN DEMOCRATIC AND AUTHORITARIAN REGIMES TO DESTRUCTIVE INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL INFLUENCES	30
Miloslavska Olena INSTITUTIONAL DESIGN OF POLITICAL CONFLICT: SPECIFICS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT	37
Svichynskiy Vitalii EVALUATION OF EFFICIENCY OF LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES	42
Choklya Oleksandr PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE: CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS	46
Yurochko Tetiana, Bronikova Svitlana SHAPING OF CORPORATE CULTURE IN MEDICAL INSTITUTION	51
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	
Antoniuk Oleksandr FAMILY MODEL OF CORPORATE GOVERNANCE AS ONE OF THE MAIN OBSTACLES TO THE DEVELOPMENT OF CORPORATE GOVERNANCE IN UKRAINE	56
Belousov Alexander THE GROWING INFLUENCE OF THE INFORMATION SPHERE AND THE ESCALATION OF INFORMATION CONFLICTS AGAINST THE BACKGROUND OF COVID-19	61
Bondar Anastasiia, Komarovskiy Viktor, Shobik Vyacheslav, Yatsenko Volodymyr MANAGEMENT OF DIGITAL TRANSFORMATION PROCESSES IN SOCIO-CULTURAL SPHERE	61
Vorotin Valerii, Koval Oleg, Prodanyk Vasyl ORGANIZATIONAL AND LEGAL AND RESOURCE SUPPORT OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE (based on the analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, February 2021 – July 2021)	73
Dolgikh Natalia IMPROVING SOCIAL AND LABOR RELATIONS IN THE FIELD OF LABOR MOTIVATION	80
Dumynska Svitlana STRATEGIC GOAL AND DEVELOPMENT OF NEW LIBRARY MODELS. FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION FOR UKRAINE	85
Kalinin Maksym FEATURES AND EFFICIENCY CRITERIA OF TRANSFERRING THE FUNCTIONS AND PROCESSES FOR OUTSORSING IN PUBLIC SPHERE	92
Koval Zinoviy, Popov Serhii COMPLEX MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION: NATIONAL DOCTRINE OF SUSTAINABILITY OF UKRAINE, STRATEGY OF STABLE AND ACTIVE DEFENCE, TACTICS OF STABLE ASYMMETRIC ACTIONS DURING THE INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL ERA	99
Kolisnichenko Natalia, Koval Hanna PARTICIPATORY MANAGEMENT IN EDUCATION: ESSENCE, FEATURES, TENDENCIES OF FORMATION AND REALIZATION	105

Kolisnichenko Natalia	DISTANCE LEARNING EFFICIENCY CRITERIA: MANAGING THE PROCESS OF QUALITY ASSESSMENT	110
Komarovskyi Ivan, Komarovskiy Viktor, Shobik Vyacheslav, Yatsenko Volodymyr	APPLICATION OF THE CONCEPT OF PUBLIC SECTOR INTERACTION TO ASSESS THE EFFICIENCY OF THE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT PROCESS	116
Kostenyuk Natalya, Penkova Alina	PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF DIGITAL TRANSFORMATION TOOLS OF THE HEALTHCARE SYSTEM IN UKRAINE	121
Makarova Olena	MECHANISMS OF CUSTOMS AFFAIRS' PUBLIC ADMINISTRATION: APPROACHES TO DEFINITIONS	126
Marushchak Volodymyr	DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECONOMY	131
Omelchenko Vladyslav	INFORMATION AND COMMUNICATION RELATIONS UNDER THE DEVELOPMENT OF INFORMATION SOCIETY IN UKRAINE	136
Panchenko Oleg	PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION SECURITY IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION	150
Pirozhenko Nataliya, Omelchenko Vladyslav	CURRENT PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND THE PUBLIC IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE AND THE WORLD	158
Popov Serhii, Voshko Inna, Koval Zinoviy, Mamich Viktor, Rozmazzin Oleksandr, Dushkin Yuriy	INFORMATION-ANALYTICAL, EVIDENCE-BASED AND FORESIGHT OF SUPPORT FOR STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY: A COMPARATIVE ANALYSIS	167
Sakhanenko Sergey, Yushchenko Marharyta	PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF REGISTRATION OF CIVIL STATUS ACTS ON THE BASIS OF MULTILEVEL	175
Tytarenko Lubov	PUBLIC GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF CONSIDERATION OF THE PHENOMENON OF BUREAUCRACY: HUMANITARIAN-PSYCHOLOGICAL ASPECTS	183
Uhodnikova Olena	IMPLEMENTATION OF PUBLIC MARKETING MECHANISMS: EXTERNAL AND INTERNAL INFLUENCES	188
CIVIL SERVICE		
Verbanovsky Vladimir	THE MECHANISMS FOR COUNTERING CORRUPTION RISKS IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: INTERNATIONAL EXPERIENCE	194
Kemarska Tamara	SITUATIONAL PRESENTATION OF LEXICAL MATERIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING	199
Kipishynova Olha, Smetanina Lyudmila	DIGITALIZATION OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES	202
Koval Anna, Popil Yuliia	STATE GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION QUALITY OF UKRAINE IN MODERNIZATION CONDITIONS: PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVEMENT	206
Osiik Dmitry	INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE PROBLEM OF PREVENTING CONFLICTS OF INTEREST DURING THE JUDICIAL SERVICE	210
LOCAL GOVERNMENT		
Beloshapka Tetiana	PUBLIC-MANAGEMENT ANALYSIS OF ECOLOGICAL ASPECTS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT: WORLD AND DOMESTIC DIMENSIONS	218

Vasylyshen Serhii	
NORMATIVE REGULATION OF THE SPHERE OF PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS	223
Krupnyk Andrii, Chaika Anzhelika	
INTERMUNICIPAL COOPERATION AS A BASIS FOR PROPER REPRESENTATION AND REALIZATION OF PERIPHERAL TERRITORIES' INTERESTS IN THE AMALGAMATED LOCAL COMMUNITIES	229
Osadchuk Svitlana	
THE ROLE OF TAX INSTRUMENTS IN THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES	234
RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS	
Kuspliak Galina, Kuspliak Igor	
INDICATORS OF ACHIEVING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF UKRAINE	240
Kharchenko Tetyana	
METHODOLOGICAL SUPPORT IN EVALUATION OF UKRAINE'S AGRICULTURAL SECTOR OF ECONOMY THROUGH THE INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT	247

Шановні колеги, науковці, друзі!



22 роки тому в світ вийшов перший збірник наукових праць «Актуальні проблеми державного управління». За цей період – власне, цілу епоху – видання пройшло великий шлях, відбулося багато подій та впроваджені численні зміни, здійснилося безліч мрій та досягнуто значних наукових успіхів. У лютому 2021 року журнал віднесено до наукового фахового видання України категорії «Б», в якому публікуються результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора наук, кандидата наук та ступеня доктора філософії.

За роки існування вийшло 84 паперових номери, в яких надруковано 3210 статей українською, англійською, німецькою та французькою мовами. Авторами наукових здобутків є відомі міжнародні та вітчизняні науковці в галузі «Публічного управління та адміністрування». Слід відзначити активність докторантів та аспірантів нашого інституту, зокрема за час існування наукові розробки опублікували майже 50 докторантів, 500 аспірантів та здобувачів наукового ступеня кандидата наук. На сторінках наукового збірника мали можливість висвітлювати краєці практики публічного управління науковці системи Національної академії державного управління при Президентові України, закладів вищої освіти України,

міжнародних закладів-партнерів, а також публічні службовці різних управлінських рівнів. Це сприяло налагодженню конструктивного діалогу між науковцями та практиками і надавало можливість визначати стратегічні напрями розвитку Південного регіону та держави в цілому.

На сторінках наукового збірника знайшли своє відображення результати більш ніж 150 наукових досліджень за державним замовленням та на замовлення органів публічної влади. У збірнику представлено статті переможців конкурсу наукових робіт аспірантів та докторантів «Одеська ініціатива», який був ініційований та проведений кафедрою регіональної політики та публічного адміністрування.

З 2014 року кафедрою публічного управління та регіоналістики започатковано Фестиваль науки, в рамках якого проводиться науково-практична Інтернет-конференція за міжнародною участю для аспірантів та докторантів «Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи». Фестиваль містить різноманітні форми науково-практичних заходів, результати яких знайшли своє відображення на сторінках збірника наукових праць.

Головна особливість цього випуску полягає в тому, що для авторів це остання публікація наукових напрацювань у періодичному виданні під егідою (брендом) Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Впевнений, що історики та науковці, які в подальшому будуть здійснювати наукові дослідження в галузі «Публічного управління та адміністрування», а також вивчати наукову діяльність ОРІДУ НАДУ при Президентові України, зможуть на належному рівні оцінити вклад наших науковців у науку «Державне управління», професійну підготовку кадрів найвищого рівня для органів влади та бізнесу.

Дозвольте висловити слова щирої подяки редколегії журналу, рецензентам, авторам, редакційно-видавничому відділу за злагоджено роботу, професіоналізм, оперативні комунікації, відповідальність та відданість своїй справі.

Переконаний, що наші науково-педагогічні працівники, співробітники, студенти, слухачі, аспіранти, докторанти, випускники і надалі будуть розвивати та примножувати традиції нашого інституту, сприяти інноваціям та впровадженню результатів наукових досліджень в роботу органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу Півдня України. Щиро сподіваюсь, що багатолітній досвід нашого інституту з питань плідної співпраці з органами публічної влади, закладами вищої освіти, науково-дослідницькими установами буде продовжено у складі Державного університету «Одеська політехніка».

Бажаю здоров'я та успіхів.

Микола Гіса,

директор Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України, доктор політичних наук, професор, Заслужений працівник освіти України

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**THEORY AND HISTORY
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Сергій Дружинін*аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ КУЛЬТУРИ

В статті розглядається взаємодія громадського сектору з державою та приватними донорами у контексті державно-громадянського партнерства. Визначено головні елементи побудови громадянського суспільства на основі культурних, економічних та соціальних засадах. Досліджено процес виникнення соціальної структури на основі культурної цінності, визначено поняття культурної цінності у межах науки публічного управління та адміністрування. Досліджено шляхи підвищення стійкості соціальних структур через посередництво культури та філантропічну діяльність.

Ключові слова: державно-громадянське партнерство; громадський сектор; громадянське суспільство; держава; культура; культурна цінність; соціальна група; соціальна система; філантропія.

Serhii Druzhynin*PhD student of Humanitarian and Socio-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CULTURE

The article considers the interaction of the public sector with the state and private donors in the context of public-private partnership. The main elements of building a civil society based on cultural, economic and social principles are identified. The process of emergence of social structure on the basis of cultural value is investigated, the concept of cultural value within the science of public administration and administration is defined. Ways to increase the stability of social structures through the mediation of culture and philanthropic activities have been studied. Given the globalization, European integration processes and the influence of international actors on the formation of civil society in Ukraine, three main elements of building civil society were identified, which should be addressed by public authorities and civil society in shaping policies for sustainable public sector.

The first main element that should be taken into account in the formation of state policy on civil society institutions is the interaction or partnership of the state and public sectors in creating narratives for the organization of a stable social system of the state through culture. The second main element that should be taken into account when promoting public policy is the connection of civic consciousness, which is formalized through civil society organizations and the stability of the state system. The third key element in building civil society in relation to cultural policy was economic efficiency. Thus, in formulating public sector development policy, public authorities and civil society representatives should rely on three main elements of building civil society: economic efficiency indicators, connections of civic consciousness and most importantly - cultural value, which is defined as an object endowed with symbolic meaning, a commitment to which was shown by a social group or system. The article shows how social structures are strengthened through cultural mediation and philanthropic activities. In the future, it is necessary to develop legislative initiatives in the field of public-private partnership. Models of philanthropic activity in the legislative field of foreign countries need further research.

Key words: public-private partnership; public sector; civil society; state; culture; cultural value; social group; social system; philanthropy.

**Постановка
проблеми**

До питань розвитку взаємодії громадянського суспільства науковці звертаються все частіше, оскільки глобальні трансформаційні процеси у структурі суспільних відносин спонукають до винайдення нових шляхів вирішення проблем.

За останні десятиліття громадянське суспільство пережило багато змін. Слідом за періодом стрімкого зростання масштабів досліджень, і спираючись на зростаючі політичні очікування, ресурси, потенціал, минуле десятиліття призвело до виникнення нового середовища для організацій громадянського суспільства. Спостерігається все більший вплив громадянського суспільства на прийняття рішень щодо векторів розвитку суспільства та на демократизаційні процеси.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Аналізуючи роботи попередніх років можна прослідкувати те, що до проблем взаємодії громадянського суспільства та державного сектору зверталась велика кількість науковців та філософів. Роботи можливо класифікувати по точці дотику досліджуваного об'єкту з проблемами громадянського суспільства.

В українському науковому середовищі правові аспекти взаємодії громадянського суспільства та держави досліджували М. В. Денисюк, С. В. Ковальчук, В. В. Новак, О. О. Томкіна, А. М. Шинкарєв; філософські та теоретичні аспекти досліджували М. Беззуб'як, О. С. Лотюк, А. О. Рибалкін; соціологічні

© Дружинін С. С., 2021.

аспекти досліджували О. В. Олійник, Л. Ф. Фостер; управлінські аспекти – О. О. Бабінова, Т. О. Бутирська, Т. В. Бельська, О. А. Дегтяр, В. С. Папуша, Л. М. Родченко, С. В. Сімак, С. В. Степаненко, Л. М. Усаченко. Все частіше науковці почали приділяти увагу взаємодії громадянського та державного секторів у контексті євроінтеграційних та глобалізаційних процесів (Г. С. Агафонова, В. В. Бутко, І. В. Іголкин, О. В. Карчевська, Я. С. Рябухіна, О. В. Степанова, О. М. Штиршов, В. М. Ємельянов).

Мета

Просліджувати виникнення соціальної структури та принципи взаємодії соціальних структур з приватними донорами та державою у контексті державно-громадянського партнерства.

Виклад основного матеріалу

Досліджуючи механізми взаємодії громадянського суспільства та держави, Є. О. Романенко та І. В. Жукова звертають увагу на те, що обов'язковими компонентами взаємодії є наявність демократичного законодавства, поділ влади, діяльність легальної опозиції та громадсько-політичний плюралізм [15]. Існує декілька інструментів, при використанні яких організації громадянського суспільства можуть досягнути своїх цілей. Першим інструментом є те, що учасники громадянського суспільства можуть вплинути на переговори на етапі формування політики, формалізуючи суспільні уподобання та регулюючи ці уподобання як соціальну силу, здатну змінити політичні рішення [9]. Але якщо уряди не реагують на внески учасників дискусій зі сторони організації громадянського суспільства, тоді суб'єкти громадянського суспільства будуть прагнути тиснути на уряди, організуючи діяльність з метою впливу на формування політики (агітація, масові акції протесту, використання ЗМІ для підвищення обізнаності) [14]. Проте, останні дослідження виявили, що учасники громадянського суспільства, які беруть участь у переговорах, мають високий рівень можливостей [16] та висловлюють однорідні погляди через такі дисциплінуючі процеси як досягнення консенсусу, професіоналізація та обмеження протестів [8].

У своїх дослідженнях Paul Gready та Simon Robins [13] надають типологізацію взаємодії громадянського суспільства з державним сектором у сфері реалізації правосуддя. Зокрема у дослідженні соціальних рухів у період «перехідної справедливості» вчені зазначають важливий для нашого дослідження аспект існування стійкого громадянського суспільства. Так, типологія справедливості громадянського суспільства у перехідний період є порівняльною перевагою, дискурсом, що походить від розвитку, і передбачає, що організації громадянського суспільства краще виконують певні ролі, ніж держава, особливо там, де державні функції слабкі. Громадські організації своєю діяльністю можуть заповнювати прогалини, спричинені непрацездатністю та несправедливістю надання послуг, реагувати на можливості гнучкіше та ефективніше, ніж бюрократичні структури, та сприяти легітимності, участі та стійкості. Також, одна з типологій розглядає громадянське суспільство в транснаціональному контексті. У дослідженнях ставиться акцент на те, що тоді, коли місцеві актори, зазвичай організації громадянського

суспільства, зіштовхуються з ворожою або не реагуючою державою, то вони звертаються до донорів, які висловлюють підтримку цінностям цієї організації. Дослідники також роблять акцент на формуванні стійких організацій громадянського суспільства, які впливають на прийняття рішень урядами, на противагу протестній діяльності. Звертаючи увагу на те, що протестні рухи не змінили умов основних дебатів щодо системних політичних та економічних питань, приходимо до висновку, що лише стійке громадянське суспільство може забезпечити концептуалізацію та переосмислення поняття справедливості щодо суспільства загалом.

Отже, використовуючи більш ефективні методи для організацій громадянського суспільства можливим стає досягнення більш високих цілей у реалізації власної політики та політики частини громадянського суспільства, погляди якої формалізує організація. Розвинуте громадянське суспільство із інституціоналізованими організаціями громадянського суспільства є запорукою стійкості соціальної та політичної систем країни. Велику роль у створенні та підтриманні громадських організацій відіграють міжнародні донори, використовуючи ресурси яких, можливим стає створення тієї чи іншої громадської організації. За останніми дослідженнями спостерігається зростання кількості ініціатив, пов'язаних з ЄС (з 2014 року). Актори встановлюють зв'язки, які в основному спрямовані на сприяння інформації та освіти громадян. Зовсім недавно вони беруть участь у моніторингу реформ та змін політики, пов'язаних з Угодою про асоціацію з ЄС. За даними картування зв'язків організацій громадянського суспільства України та ЄС, можливим є виокремлення декількох напрямків взаємодії, зокрема: у сфері освіти; сфері сприяння бізнесу; ініціативи спрямовані на збір, аналіз та надання інформації; аналітичні центри із досліджень та пропаганди політики; пропагування прав громадян та контроль прогресу демократичних реформ. Важливим кейсом із співробітництва з ЄС у рамках партнерства в культурному секторі є проект «Культура та креативність». Ця програма стосується транскордонного співробітництва з метою посилення інституцій громадянського суспільства у сфері культури у 2014–2020 роках. Через надання грантів місцевим організаціям метою стала активізація культурних дій в країнах Східного партнерства. Основним напрямком роботи було сприяння бізнесу та підприємництву в туристичному та культурному секторах. Проте, дослідники вказують на слабкі сторони організацій громадянського суспільства як в Україні, так і в інших країнах Східного партнерства. Серед проблемних сторін: обмеження мережі охоплення населення організацією громадянського суспільства та низька підтримка суспільством [18].

За даними досліджень впливу міжнародних акторів на розвиток громадянського суспільства в Україні, важливим є вплив Російської федерації на формування наративів у контексті формалізації ідей громадянських ініціатив. Проте, вплив Російської федерації діє в іншій, відмінній від ЄС, площині. Організації транснаціонального співробітництва України та Російської федерації зосереджені у сфері пропаганди російської мови, культурного обміну (в музиці чи літературі), спільній історії та можливостями отримання громадянами вищої освіти [10]. Тут ми можемо спостерігати відмінності у цілях

та засобах взаємодії. На відміну від громадських ініціатив ЄС, засоби громадських ініціатив РФ направлені на «сили м'якої дії» та історичну пам'ять про спільне минуле, яке засноване на культурному фундаменті. З огляду на це виникає питання про самоідентифікацію та прихильність громадянського суспільства України до наративів, які транслуються сторонами впливу, адже у минулому саме культурні аспекти взаємодії мали вагомий вплив на розвиток українського суспільства у контексті формування загальноукраїнської ідентичності [3].

Важливою віхою існування сталої соціальної системи є наявність достатньої кількості організацій громадянського суспільства, які формалізують не тільки економічні чи побутові потреби членів соціальної групи, але і сподівання членів цієї групи до самовираження та самоідентифікації. Як зазначає Н. Ю. Кравченко: «структура організацій громадянського суспільства відображає соціокультурну сферу суспільства, в якій існують організації» [1]. Важко не погодитись із цим твердженням, адже центром соціальної групи чи системи є культурна цінність, яка має вплив на всіх членів цієї групи. Тобто, соціальна група, культурна група чи організація громадянського суспільства функціонують за однаковими правилами, оскільки центри організаційної структури цих явищ ідентичні.

З огляду на глобалізаційні, євроінтеграційні процеси та вплив міжнародних акторів на формування структури громадянського суспільства в Україні, варто виокремити три головні елементи побудови громадянського суспільства, до яких мають звернутись органи публічної влади та представники громадянського суспільства при формуванні політики щодо розвитку стійкого громадського сектору.

Першим головним елементом, який варто взяти до уваги при формуванні державної політики щодо інститутів громадянського суспільства, є взаємодія, або партнерство державного та громадського секторів у створенні наративів щодо організації стійкої соціальної системи держави через посередництво культури.

Вище вже зазначалось, що центром соціальної групи чи системи є культурна цінність. Змоделюємо процес виникнення культурної цінності. Припустимо, що у полі зору соціальної групи виник об'єкт N. Цей об'єкт не був наданий соціальній групі через традицію. Члени соціальної групи мають визначити, чи є цей об'єкт вагомим для групи (чи буде він корисний). Як зазначає Т. Парсонс «зацікавленість <...> – фундамент системи соціальних цінностей» [2, с. 712]. Проявивши зацікавленість до об'єкта N, члени соціальної групи визначають критерії оцінки. У цьому випадку, коли об'єкт N виступає як можлива культурна цінність, критеріями оцінки постають моральні принципи та стандарти членів соціальної групи, які були набуті раніше. При співпадінні стандартів соціальної групи та якостей об'єкта N, соціальна група виражає прихильність до цього об'єкта. Варто зазначити, що із плином часу практична корисність об'єкта втрачається, і він набуває символічного значення, оскільки «центральне місце займає значення, а не емпіричні властивості об'єкта» [2, с. 709]. Прийняття об'єкта за культурну цінність визначається також за критерієм придатності традицій для вирішення проблем сьогодення. Таким чином, виражаючи прихильність до об'єкта, соціальна

група ставить його наріжним каменем існування групи (об'єкт стає частиною соціальної групи/соціальної системи). Т. Парсонс вважає, що «при наявності об'єктів загальної поваги встановлюються міцні зв'язки в організації колективу» [2, с. 709]. Признання об'єкта частиною культурної системи цінностей є вагомою причиною вважати його частиною системи контролю поведінки членів соціальної групи.

Таким чином, культурну цінність можна визначити як об'єкт, наділений символічним значенням, прихильність до якого проявила соціальна група чи система.

Беручи до уваги те, що центром організації громадянського суспільства, як і будь-якої соціальної групи, є така культурна цінність, ми можемо прийти до висновку, що культура є одним із важелів впливу на формування громадянського суспільства через створення організацій громадянського суспільства, які спеціалізуються на розвитку та збереженні культури.

З огляду на зазначений вище транснаціональний вплив на формування громадянського суспільства в Україні через «сили м'якої дії», ще актуальнішим створення стійкої мережі організацій громадянського суспільства, яка буде відображати та зберігати культурне різноманіття держави.

Другим головним елементом, який варто взяти до уваги при просуванні державної політики, є зв'язок громадянської свідомості, яка формалізується через організації громадянського суспільства та стійкості державної системи. Досліджуючи цей аспект, У. Норбеков говорить про те, що громадянська свідомість все частіше стає активним фактором соціальних змін та є інструментом, що прискорює всю систему соціального розвитку, самосвідомості та підтримки суспільства, а також спонукає людей до активних громадянських дій [12]. При формуванні політики щодо розвитку громадського сектору органам публічної влади варто звернути увагу на те, що громадянська свідомість формується у тих випадках, коли наративи, створені громадянським суспільством, формалізовані у публічній політиці. Звідси – стійкість державної системи напряму залежить від стійкості громадянського суспільства та налагодженого партнерства між цими двома секторами. Беручи до уваги те, що центром будь-якої соціальної системи чи організації громадянського суспільства є культурна цінність, яка є об'єктом визнання членів цієї системи, як ми зазначали вище, можливим є висновок про те, що запорукою стійкості держави та існування громадянської свідомості членів суспільства є наявність генералізованої культурної цінності, яка напряму стоїть оціночного комплексу кожної соціальної групи, що складають суспільство.

Третім головним елементом побудови громадянського суспільства у зв'язку із культурною політикою є економічні показники ефективності. Невдача держави в реалізації рівня добробуту – це вплив орієнтації політики, яка більше відповідає потребам ринку. Розвиток парадигми надає більше пріоритетів економічному зростанню, підтримуючи нестабільну соціальну структуру. Соціальні проблеми виникають як наслідки відчуження деяких соціальних груп від економічного зростання. Проте, багато благодійних організацій вирішують соціальні проблеми, надаючи добробут найбільш маргінальним групам суспільства. Це відбувається, коли різні соціальні, економічні та політичні проблеми за-

охочують суспільство до участі у формі колективних соціальних дій. Часто організації громадянського суспільства заміщують чи тимчасово виконують функції держави. В економічній літературі наголошується на категоріях, пов'язаних з альтруїзмом, психологічними ефектами та витратами і вигодами [5; 11].

У цьому аспекті дослідження зосереджені на взаємодії між окремими донорами, благодійними організаціями, організаціями громадянського суспільства та урядами.

На думку науковців [17], існує три різновиди реакції суспільства на політику держави щодо вирішення добробуту суспільства при формалізації соціальних груп в організації громадянського суспільства. Перша – організація, яка орієнтована на обслуговування. Ці організації забезпечують коротко- або довгострокову допомогу. Друга – організації, які орієнтовані на розвиток. Це організації, які намагаються розвинути суспільство поза структурою уряду, залучаючи колективи людей до викорінення соціальних проблем на мікрорівні (особистості та громади). Третя – організації, які орієнтовані на рух. У випадку формалізації соціальної групи організація проводить зусилля щодо колективної обізнаності для досягнення зміни структури в соціальній, економічній та політичних сферах. Аналізуючи моделі поведінки суспільства при виникненні кризових ситуацій та реакції соціальних груп на політику державних органів, можливим є висновок про те, що організації громадянського суспільства (у цьому випадку також філантропічні установи) відіграють стратегічну роль у подоланні бідності за допомогою діяльності, яка реалізується як розширення прав і можливостей, так і за допомогою політики, що стосується владних повноважень.

Проте, при вивченні причин, за якими приватні донори та організації стають рушіями соціального розвитку, науковим середовищем були створені моделі функціонування благодійності як явища. Перший напрямком вивчає, чому люди займаються благодійною діяльністю. Стандартне припущення полягає в тому, що економічні агенти максимізують свою корисність за умови бюджетних обмежень. Спочатку благодійні дари моделювались як такі, що виникають із чистого альтруїзму в середовищі, в якому немає внутрішньої чи зовнішньої винагороди за участь у благодійній діяльності [6; 7]. Але альтернативний клас моделей передбачає, що люди вступають у «нечистий» альтруїзм і отримують пряму корисність (приватне благо) від своєї благодійної діяльності [4]. Відповідно до цих типів моделей, люди приймають рішення щодо своєї благодійної діяльності, порівнюючи грошові витрати на дарування та їхні психологічні вигоди. Оскільки звільнення від оподаткування зменшує грошові витрати на давання, за інших рівних умов донори збільшують благодійну діяльність.

Висновки

Отже, при формуванні політики розвитку громадського сектору органи публічної влади та представники громадянського суспільства мають спиратись на три головні елементи побудови громадянського суспільства: економічні показники ефективності, зв'язки громадянської свідомості та найголовніший – культурну цінність, яка визначається як об'єкт, наділений символічним значенням, прихильність до

якого проявила соціальна група чи система. У статті показано, яким чином зміцнюються соціальні структури через посередництво культури та філантропічну діяльність. У перспективі є необхідним напрацювання законодавчих ініціатив у сфері державно-громадянського партнерства. Подальшого дослідження потребують моделі реалізації філантропічної діяльності в законодавчому полі зарубіжних країн.

Література.

1. Кравченко Н. Ю. Особливості організаційної культури в громадському секторі українського суспільства в умовах демократичного транзиту: соціологічний аналіз. *Науково-теоретичний альманах «Грані»*. 2019. Т. 22. № 6. С. 69–77.
2. Парсонс Т. О социальных системах / под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. Москва: Академический Проект, 2002. 832 с.
3. Здіюрук С. І., Яблонський В. М., Токман В. В. та ін. Україна та проект «руського мира»: аналіт. доп. / за ред. В. М. Яблонського та С. І. Здіюрука. *Сер. «Гуманітарний розвиток»*. Вип. 1. Київ: НІСД, 2014. 80 с.
4. Andreoni, J. (1988). Privately provided public goods in a large economy: the limits of altruism. *Journal of public Economics*. 35 (1), 57–73.
5. Andreoni, J. (2015). *The Economics of Philanthropy and Fundraising*. Edward Elgar Publishing.
6. Andreoni, J. and A. A. Payne (2013). Charitable giving. *Handbook of public economics*. 5, 1–50.
7. Bergstrom, T., L. Blume, and H. Varian (1986). On the private provision of public goods. *Journal of public economics*. 29 (1), 25–49.
8. Corson, C, Brady, B, Zuber, A, et al. (2015) The right to resist: Disciplining civil society at Rio+ 20. *The Journal of Peasant Studies* 42(3 4): 859–878.].
9. Fraser, N (2007) Transnationalizing the public sphere. On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world. *Theory, Culture and Society*. 24(4): 7–30.
10. Honorata Mazepus, Antoaneta Dimitrova, Matthew Frear, Tatsiana Chulitskaya, Oleksandra Keudel, Nina Onoprychuk & Natallia Rabava (2021). Civil society and external actors: how linkages with the EU and Russia interact with socio-political orders in Belarus and Ukraine. *East European Politics*. 37:1, 43-64, DOI: 10.1080/21599165.2021.1873780.
11. List, J. A. (2011). The market for charitable giving. *The Journal of Economic Perspectives* 25 (2), 157–180.
12. Norbekov, Umid (2020). Civic consciousness as an important element in the formation of civil society. *Mental Enlightenment Scientific-Methodological Journal*. Vol. 2020: Iss. 1, Article 46.
13. Paul Gready & Simon Robins (2017) Rethinking civil society and transitional justice: lessons from social movements and 'new' civil society. *The International Journal of Human Rights*. 21:7. 956-975, DOI: 10.1080/13642987.2017.1313237
14. Rietig, K (2011) Public Pressure Versus Lobbying. How Do Environmental NGOs Matter Most in Climate Negotiations? Working Paper No. 79. London: London School of Economics and Political Science.
15. Romanenko Yevhen Oleksandrovych and Zhykova Irina Vitalievna. «Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework partnership civil

society development programs» Публічне урядування, no. 2(22), 2020. Pp. 191–201.

16. Sénit, CA, Biermann, F, Kalfagianni, A (2017) The representativeness of global deliberation: A critical assessment of civil society consultations for sustainable development. *Global Policy* 8(1): 62–72.

17. Suharso, Putut, Sarbini Sarbini, and Dicky Sumarsono. The Philanthropy Culture in the Local Area: The Role Study of Philanthropy Institution after the Termination of PNPM in Boyolali Regency. E3S Web of Conferences. Vol. 68. EDP Sciences, 2018.

18. Valenza, Domenico & Trobbiani, Riccardo. (2019). EU's civil society bias in the Neighbourhood: a case study on culture. *EUROPEAN JOURNAL OF CULTURAL MANAGEMENT & POLICY*. Vol. 9, Issue 2, 2019.

References.

1. Kravchenko N. Yu. Osoblyvosti orhanizatsiinoi kultury v hromadskomu sektori ukrainskoho suspilstva v umovakh demokratychnoho tranzytu: sotsiologichnyi analiz. *Naukovo-teoretychnyi almanakh «Hrani»*. 2019. T. 22. № 6. S. 69–77.

2. Parsons T. O sotsyalnykh systemakh / pod red. V. F. Chesnokovoi y S. A. Belanovskoho. Moskva: Akademicheskyy Proekt, 2002. 832 s.

3. Zdioruk S. I., Yablonskyi V. M., Tokman V. V. ta in. Ukraina ta proekt «russkoho myra»: analit. dop. / za red. V. M. Yablonskoho ta S. I. Zdioruka. *Ser. «Humanitarnyi rozvytok»*. Vyp. 1. Kyiv: NISD, 2014. 80 s.

4. Andreoni, J. (1988). Privately provided public goods in a large economy: the limits of altruism. *Journal of public Economics*. 35 (1), 57–73.

5. Andreoni, J. (2015). *The Economics of Philanthropy and Fundraising*. Edward Elgar Publishing.

6. Andreoni, J. and A. A. Payne (2013). Charitable giving. *Handbook of public economics*. 5, 1–50.

7. Bergstrom, T., L. Blume, and H. Varian (1986). On the private provision of public goods. *Journal of public economics* 29 (1), 25–49.

8. Corson, C, Brady, B, Zuber, A, et al. (2015) The right to resist: Disciplining civil society at Rio+ 20. *The Journal of Peasant Studies*. 42(3 4): 859–878.]

9. Fraser, N (2007) Transnationalizing the public sphere. On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world. *Theory. Culture and Society* 24(4): 7–30.

10. Honorata Mazepus, Antoaneta Dimitrova, Matthew Frear, Tatsiana Chulitskaya, Oleksandra Keudel, Nina Onopriychuk & Natallia Rabava (2021) Civil society and external actors: how linkages with the EU and Russia interact with socio-political orders in Belarus and Ukraine. *East European Politics*. 37:1, 43-64, DOI: 10.1080/21599165.2021.1873780.

11. List, J. A. (2011). The market for charitable giving. *The Journal of Economic Perspectives* 25 (2), 157–180.

12. Norbekov, Umid (2020). Civic consciousness as an important element in the formation of civil society. *Mental Enlightenment Scientific-Methodological Journal*. Vol. 2020: Iss. 1, Article 46.

13. Paul Gready & Simon Robins (2017) Rethinking civil society and transitional justice: lessons from social movements and 'new civil society'. *The International Journal of Human Rights*, 21:7. 956-975, DOI: 10.1080/13642987.2017.1313237

14. Rietig, K (2011) Public Pressure Versus Lobbying. How Do Environmental NGOs Matter Most in Climate Negotiations? Working Paper No. 79. London: London School of Economics and Political Science.

15. Romanenko Yevhen Oleksandrovych and Zhykova Irina Vitalievna. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework partnership civil society development programs. *Publichne uriaduvannia*, no. 2(22), 2020. Pp. 191–201.

16. Sénit, CA, Biermann, F, Kalfagianni, A (2017) The representativeness of global deliberation: A critical assessment of civil society consultations for sustainable development. *Global Policy* 8(1): 62–72.

17. Suharso, Putut, Sarbini Sarbini, and Dicky Sumarsono. «The Philanthropy Culture in the Local Area: The Role Study of Philanthropy Institution after the Termination of PNPM in Boyolali Regency» E3S Web of Conferences. Vol. 68. EDP Sciences, 2018.

18. Valenza, Domenico & Trobbiani, Riccardo. (2019). EU's civil society bias in the Neighbourhood: a case study on culture. *EUROPEAN JOURNAL OF CULTURAL MANAGEMENT & POLICY*. Vol. 9, Issue 2, 2019.

Оксана Дуліна*доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентіві України, к.ю.н., доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1009-558X>***Андрій Крупник***доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентіві України, к.політ.н., доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>*

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: БАГАТОРІВНЕВИЙ ВИМІР

У статті досліджено теоретичні основи громадського контролю та його особливості як складової публічного управління. Виокремлено рівні громадського контролю відповідно концепту багаторівневого управління. Обґрунтовано необхідність формування єдиної цілісної інфраструктури громадського контролю в системі публічного управління та адміністрування на всіх рівнях управління.

Ключові слова: громадський контроль; інфраструктура громадського контролю; багаторівневе управління; рівні громадського контролю; громадські ради; громадська експертиза.

Oksana Dulina*Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Law, Docent
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1009-558X>***Andrii Krupnyk***Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Science, Docent
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>*

PUBLIC CONTROL AS A COMPONENT OF PUBLIC ADMINISTRATION: MULTILEVEL MEASUREMENT

The article investigates the theoretical foundations of public control and its features as a component of public administration at the national, regional and local levels. Modern approaches to understanding the essence of the concept of «public control» are given, its main forms of realization are characterized. The current and future legislation regulating the organization and implementation of public control in Ukraine is analyzed. Levels of public control according to the concept of multilevel management are singled out. The necessity of forming a single integrated infrastructure of public control in the system of public administration and administration at all levels of government is substantiated. It is emphasized that the effectiveness of public control at all levels should be ensured through coordination and coherence of actions both within the third sector and at the level of intersectoral cooperation. The directions of improvement of the legislation on regulation of public control are offered.

Key words: public control; public control infrastructure; multilevel management; levels of public control; public councils; public expertise.

Постановка проблеми

Відкритість, прозорість та підзвітність діяльності органів публічної влади є невід'ємними складовими здійснення ефективного публічного управління та обов'язковими умовами державотворення на шляху демократичного розвитку та інформатизації суспільства.

Одним із дієвих засобів забезпечення відкритості діяльності державних інституцій для суспільства є громадський контроль (ГК), через який громадяни та суспільні групи забезпечують реалізацію і захист своїх прав та інтересів. Децентралізація, реформування адміністративно-територіального устрою та реалізація

концепту багаторівневого врядування актуалізують питання розвитку інфраструктури ГК на всіх рівнях управління: національному, регіональному, субрегіональному та місцевому.

Зростаюча активність інститутів громадянського суспільства (ІГС) у здійсненні ГК за діяльністю владних структур зумовлює актуальність дослідження формування мережі суб'єктів ГК в горизонтальному та вертикальному вимірах, системної взаємодії урядових структур та структур третього сектору. Зростає необхідність концептуалізації і розбудови у публічній сфері системи ГК за діяльністю (та бездіяльністю) органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У науковій літературі приділяється багато уваги розгляду сутності, принципів, ознак та форм ГК. Серед вітчизняних науковців, які зробили значний внесок у розробку зазначених питань, слід відзначити М. Іжу (ГК як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень); А. Крупника (сутність та механізми ГК, історія, зарубіжний досвід); Л. Наливайко, О. Савченко (теоретико-правові засади ГК); О. Пухкала (методи та інструменти ГК), Н. Піроженко (ГК у сфері державних закупівель), В. Шеховцова (інститут громадських інспекторів); В. Логачову (ГК під час виборчого процесу); С. Саханенку (ГК як чинник демократизації публічного управління). Питання теорії і практики застосування ГК розглядалися також у дослідженнях О. Андрійка, О. Гетманець, Д. Єрмоленко, В. Ількова, А. Колодій, В. Логачової, В. Тація, С. Шестак та ін.

Дедалі більшу увагу цьому питанню приділяють і такі українські недержавні аналітичні центри, як Інститут громадянського суспільства, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр політико-правових реформ, Інститут місцевої демократії, Лабораторія законодавчих ініціатив. В той же час питання інституалізації ГК, здійснення ГК за діяльністю суб'єктів адміністрації у контексті зміни управлінської парадигми досліджені фрагментарно та потребують комплексного вивчення й аналізу.

Мета

Мета статті – дослідити інфраструктуру ГК у сфері багаторівневого публічного управління та визначити дієві механізми його реалізації на основі взаємодії суб'єктів ГК між собою та з органами влади.

Виклад основного матеріалу

У сучасній науковій літературі відсутнє єдине трактування поняття ГК, що зумовлено складністю та багатоаспектністю цього поняття.

А. Крупник розглядає ГК як інструмент оцінки громадськості виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами своїх соціальних завдань. Характерними відмінностями ГК від будь-якого іншого виду контролю він бачить у суб'єктно-об'єктній сфері: адже ГК здійснюється саме громадськістю (об'єднаною чи необ'єднаною), яка контролює виконання підконтрольними об'єктами соціальних завдань, пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод, виявленням, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [1]. Характерною особливістю ГК є те, що він здійснюється безпосередніми споживачами соціальних та інших послуг, їх об'єднаннями, які не підпорядковані органам влади.

Л. Наливайко та О. Савченко розглядають ГК як системну діяльність громадян та ІГС з метою вирішення суспільно-значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства у цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства у процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю. ГК як одна з основних функцій суспільства виконує роль індикатора ефективності діяльності органів публічної влади і спрямована на оптимізацію діяльності цих органів [2].

О. Ігнатенко визначає ГК як 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 [3].

В. Логвінова підкреслює роль ГК на виборах та референдумах, розуміючи його як активну діяльність громадян та представників громадянського суспільства, що полягає в об'єктивному спостереженні за діяльністю органів державної влади усіх рівнів, виявленні та своєчасному сповіщенні громадськості про зафіксовані факти порушення законів України під час реалізації громадянами своїх конституційних прав [4].

На думку Л. Гопоненко, громадський контроль слід розуміти як функцію громадянського суспільства, яка полягає в запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави з метою забезпечення законності та ефективності діяльності органів виконавчої влади [5].

О. Новіков вважає ГК одним із способів саморегуляції соціальної системи та форми взаємодії громадянського суспільства в особі його інституцій і органів публічної влади. На його думку, ГК є інструментом підвищення ефективності системи публічного управління і охоплює комплекс заходів, що мають характер спостереження, перевірки, та попередження, застосованих з боку індивідуальних та колективних виразників суспільних інтересів у ході взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою припинення та недопущення порушення прав і законних інтересів членів суспільства [6].

Слід відмітити спробу законодавчого врегулювання питань ГК, яка мала місце через подання народними депутатами Н. Королевською та Ю. Солод до Верховної Ради проекту Закону «Про громадський контроль». Згідно цього законопроекту, ГК – це суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам (НПА) та за дотриманням ними державної дисципліни [7].

Попри різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів ГК, що сформувались у науковій літературі, усі визначення мають: ГК – це певна наглядна діяльність з боку представників громадськості за діяльністю органів публічної влади та їх посадовими особами з оцінкою того, наскільки вони виконують покладені на них завдання в інтересах суспільства.

Основними об'єктами ГК є органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні установи, підприємства, організації, що надають адміністративні та соціальні послуги.

Засобами здійснення або формами ГК можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів; публікації у ЗМІ та соцмережах; участь громадськості у роботі колегій органів влади; включення представників громадськості до складу робочих груп та комісій, що

утворюються владою; пропозиції, зауваження, заяви, скарги, клопотання, електронні петиції; діяльність ІГС, у тому числі, об'єднань споживачів [8].

ООН, ОБСЄ розроблено чимало правил, рекомендацій та стандартів, що стосуються організації та здійснення ГК в окремих сферах суспільного життя – для імплементації в національне законодавство. Серед основних документів слід назвати Загальну декларацію прав людини, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенцію ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуську конвенцію) тощо. Міжнародні зобов'язання України та євроінтеграційні плани вимагають імплементації норм вказаних актів у національне законодавство та в управлінську практику [9].

Зараз в Україні немає спеціального закону про ГК, немає і унормованого визначення цього поняття. Нормативну базу ГК складають окремі норми Конституції України та інших законів. Конституція (ст. 5) встановлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, якому надано право здійснювати свою владу як безпосередньо, так і через обрані ним органи державної влади та органи місцевого самоврядування, брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), а також через референдум (ст. 69). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13) встановлює можливість здійснення ГК шляхом проведення громадських слухань, в ході яких територіальна громада має право зустрічатися з депутатами ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань, які належать до відання місцевого самоврядування.

Закон України «Про звернення громадян» визначає право громадян України звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, про їх порушення. Закон України «Про інформацію» закріплює обов'язок органів публічної інформувати про свою діяльність і прийняті рішення та надає право здійснювати ГК за дотриманням законодавства про інформацію.

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає право громадян України, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ, консультативно-дорадчих органів, що створені при органах публічної влади, подавати зауваження, пропозиції, здійснювати самостійний аналіз регуляторних актів та отримувати від органів влади відповіді на свої звернення.

Закон України «Про громадські об'єднання» передбачає право громадських організацій та їх спілок звертатися до органів публічної влади, їх посадових осіб і службовців із пропозиціями, одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

У Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань,

що стосуються трудових і соціально-економічних прав і законних інтересів своїх членів.

Згідно ч. 6 п. 1 ст. 14 Закону «Про органи самоорганізації населення», цим органам можуть надаватися повноваження здійснювати контроль за якістю наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності цього органу, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт.

Згідно ч. 3 п. 1 ст. 11 Закону «Про благоустрій населених пунктів», до повноважень органів самоорганізації населення належить здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою їх територій, а згідно ст. 41 запроваджується інститут громадських інспекторів благоустрою, які здійснюють контроль у сфері благоустрою.

Закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації та здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави.

Низка актів Кабінету Міністрів України (КМУ) регулює порядок взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, що передбачає ГК. Зокрема, це постанова КМУ від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», де закріплено процедуру проведення ІГС оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття та виконання цими органами рішень, підготовки пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для врахування у роботі цих органів. Постанова КМУ від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» закріплює право громадян безпосередньо брати участь в управлінні державними справами, мати вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечує гласність, відкритість та прозорість діяльності органів влади через консультації з громадськістю та діяльність громадських рад, створюваних при цих органах.

Типове положення про громадську раду (ч. 6 п. 5) наділяє її правом проводити відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу влади і громадську антикорупційну експертизу НПА і проектів НПА, розроблених органом влади.

У чергових змінах, внесених постановою КМУ від 24.04.2019 № 353 до Типового положення про громадську раду, простежується спроба дедалі обмежити її реальні можливості брати участь у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема, у новій редакції Типового положення замість повноваження громадських рад здійснювати контроль за діяльністю органу влади з'явилось повноваження здійснювати громадський моніторинг цієї діяльності. Дана заміна може бути розцінена органами влади як послаблення цієї важливої функції громадських рад. Адже моніторинг частіше трактується як «спостереження», і тоді дана контрольна функція громадських рад набуває лише допоміжного значення.

Щодо представників ІГС, які делегуються для обрання до складу громадської ради, також встановлюються нові вимоги: вони мають бути фахівцями у відповідних сферах, що підтверджується наявністю відповідної освіти, наукового ступеня, публікацій, досліджень. Але варто розуміти, що такого рівня професіоналізму, який вимагає нове Типове положення, сьогодні досягли лише лічені громадські організації, причому переважно у столиці та у великих містах. Що стосується малих міст і взагалі сільської місцевості, то такі жорсткі вимоги до претендентів неминуче призведуть до того, що громадські ради при райдержадміністраціях і на рівні громад не будуть сформовані.

Окремі міністерства та відомства також приймають НПА з питань громадського контролю. Наприклад, наказ Мінюсту від 05.06.2006 № 46/5 «Про Громадську раду з питань дотримання прав людини в установах виконання покарань»; наказ Міносвіти від 01.04.2008 № 284 «Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів»; наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 16.01.2007 № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»; наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 27.02.2002 № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля».

Особливе місце у системі ГК посідає екологічний контроль. Так, згідно ч. 4 ст. 16 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища. Ст. 58 Закону «Про тваринний світ» передбачає здійснення ГК у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу громадськими інспекторами з охорони довкілля, лісового, рибного, мисливського господарства та полювання.

Останнім часом дедалі більшого значення набуває ГК за виборами, який здійснюється на міжнародному, національному, регіональному (обласному), субрегіональному (районному) та місцевому рівні (рівні територіальних громад). ГК у цій сфері передбачений виборчим законодавством і сприяє підвищенню відкритості виборчого процесу та зменшенню ризику фальсифікацій. Серед відомих громадських організацій, які демонструють високий професіоналізм при здійсненні ГК у виборчій сфері, слід назвати ГО «Опора», «Комітет виборців України», рух «Чесно» та ін.

Актуальним напрямом ГК є боротьба з корупцією. Проведені розслідування з виявлення корупції в місцевих радах і виконавчих органах, адвокаційні кампанії по їх результатам є по суті «збільшувальним склом», яке висвітлює порушення посадовців та чинить тиск на владу і поліцію з метою притягнення винних до відповідальності. Тут заслуговує на увагу досвід діяльності коаліції громадських організацій «Громадська Префектура», що здійснюють ГК, яку координує ГО «Фонд розвитку міста Миколаєва» [10].

Наразі адміністративна реформа та запровадження в Україні багаторівневого управління передбачає перерозподіл влади від держави на регіональний та

місцевий рівні. Під час реалізації ГК в обласних адміністраціях та міських радах громадські експерти знаходять безліч непрозорих або неефективних управлінських процесів, а розроблені ними пропозиції по зміні застарілих процедур і впровадженню нових технологій стимулюють реінжиніринг адміністративних процесів в органах влади [11].

Висновки

Можна стверджувати, що для системи ГК, яка розвивається в Україні, характерними є вертикальні та горизонтальні відносини. Сфера ГК має охоплювати всю діяльність держави, але залежно від підконтрольних об'єктів може мати свої особливості на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ефективність ГК на всіх рівнях має забезпечуватись завдяки координації та узгодженості дій як всередині третього сектору, так і на рівні міжсекторної взаємодії, у т.ч. як соціального діалогу.

Чинне законодавство, хоча і містить окремі норми, що регулюють певні види ГК, залишається фрагментарним, з істотними прогалинами. Тож пропонується доповнити статтю 38 Конституції, де закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, частиною другою про те, що громадяни та об'єднання громадян мають право здійснювати громадський контроль діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, форми і порядок здійснення якого встановлюються законом.

Необхідно істотно оновити і Закон «Про органи самоорганізації населення», прийняти закони «Про громадський контроль», «Про загальні збори, конференції за місцем проживання», «Про публічні консультації». Необхідно закріпити на рівні законодавства положення щодо громадського контролю, громадських рад, громадської експертизи, які зараз регулюються постановами КМУ та наказами ЦОБВ, аби ці норми стали обов'язковими, а не рекомендованими для місцевого самоврядування.

Процедури здійснення ГК мають бути також прописані у локальних НПА: статутах територіальних громад, положеннях про громадські ради, про громадських інспекторів та ін.

Подальші розвідки у сфері ГК слід проводити у напрямку імплементації цього механізму у систему публічного управління, зокрема, у державну службу, де діяльність службовців і посадових осіб має оцінюватись з обов'язковим врахуванням результатів їх ГК.

Література.

1. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Одеса, 2007. Вип. 1.
2. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
3. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Сер.: Держ. управління*. 2019. № 4(68). С. 30–34.

4. Логвінова В. В. Конституційно-правові засади громадського контролю при проведенні виборів та референдумів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 22 с.
5. Гопоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
6. Новіков О. О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні: дис...канд. наук з держ. упр. Київ, 2021. 220 с.
7. Про громадський контроль: проєкт Закону України від 13.05.2015 р. № 2737-1, н.д. Н. Королевська, Ю. Солод. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA>
8. Крупник А. С. Громадський контроль. *Енциклопедія державного управління*. Київ, 2011. Т.1. С. 113–115.
9. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №3. С. 47–55.
10. Крупник А., Дуліна О. Державний і громадський контроль у бюджетній сфері: синергія поєднання. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2020/12/03/derzhavnyj-i-gromadskyj-kontrol-u-byudzhetnij-sferi-synergiya-poyednannya/>
11. Крупник А. С., Кіщенко В. В., Тrepaliuk A. С. Аналіз політики органів влади Одеської області по створенню умов для участі громадськості в управлінні. *«Біла книга»*. Одеса: ПП «Євродрук», 2014. 180 с.

References.

1. Krupnyk A. S. Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*: elektron. nauk. fakhove vyd. Odesa, 2007. Vyp. 1.
2. Nalyvaiko L. R., Savchenko O. V. Teoretyko-pravovi zasady hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady: monohrafiia. Kyiv: «Khai-Tek Pres», 2017. 276 s.
3. Ihnatenko O. S. Teoretychni osnovy ta rozvytok hromadskoho kontroliu v systemi publicnogo upravlinnia. *Derzhava ta rehiony. Ser.: Derzh. upravlinnia*. 2019. № 4(68). S. 30–34.
4. Lohvinova V. V. Konstytutsiino-pravovi zasady hromadskoho kontroliu pry provedenni vyboriv ta referendumiv v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2016. 22 s.
5. Hopenenko L. V. Hromadskyi kontrol za diialnistiu orhaniv vykonavchoi vlady: sutnist ta mekhanizmy realizatsii. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2015. № 4. S. 43–47.
6. Novikov O. O. Hromadskyi kontrol yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: dys...kand. nauk z derzh. upr. Kyiv, 2021. 220 s.
7. Pro hromadskyi kontrol: proiekt Zakonu Ukrainy vid 13.05.2015 r. № 2737-1, n.d. N. Korolevska, Yu. Solod. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA>
8. Krupnyk A. S. Hromadskyi kontrol. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. Kyiv, 2011. Т.1. S. 113–115.
9. Nalyvaiko L. R., Orieshkova A. F. Hromadskyi kontrol v umovakh suchasnykh yevrointehratsiinykh protsesiv.

Ігор Зозуля*аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук**ОРІДУ НАДУ при Президентові України**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6077-7426>***ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Дана стаття висвітлює проблеми розуміння поняття «соціальний захист» в наукових дослідженнях різних галузей наук. Продемонстрована відсутність єдиного сталою погляду на дане поняття та наявність певної кількості концепцій та концептуальних підходів, які автором визначено як публічно-управлінські, соціально-правові, соціально-економічні, соціально-психологічні, галузеві. Показана динаміка розвитку досліджень змісту і сенсу поняття «соціальний захист», починаючи з 90-х років минулого сторіччя. З'ясовано, що найбільша частина досліджень проводиться в галузях економічних та юридичних наук. Найменше уваги проблемі розуміння соціального захисту приділено в науці публічного управління та адміністрування. Показано, що в наукових дослідженнях здебільшого йдеться про організаційні та інституційні аспекти соціального захисту, а наукові визначення поняття «соціальний захист» мають велику кількість трактувань від визначень в Конституції України до соціального захисту громадян окремих професій.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування; соціальний захист; соціальний захист моряків; наукові концепції.*

Ihor Zozulia*PhD student of Humanities and Socio-Political Sciences Department,**ORIPA NAPA under the President of Ukraine**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6077-7426>***THE NOTION OF «SOCIAL PROTECTION» IN THE CONTEXT OF SCIENTIFIC RESEARCH**

Problem statement and relevance. *The definition of «social protection» as a scientific problem is considered in this article. Scientists study the content and meaning of social protection in various fields of Ukrainian science. Research demonstrates the relationship between the notion of «social protection» as a scientific category and the legal definition of social protection. This problem is most studied in the legal and economic fields. Scientific definitions of the concept of «social protection» have a wide range of interpretations: from the definition of the concept in the Constitution of Ukraine to the concept of social protection of citizens for certain professions. All definitions relate to the social policy of the state, socio-economic and legal aspects. Some scientific concepts of social protection have been made for certain categories of professions and segments of the population. The problem of the context of the notion of «social protection» is little studied in the science of public administration and public management. Studies of the content of social protection for the field of activity of seafarers are absent in the science of public administration.*

Presentation of the main material of the study. *The article demonstrates that the use of the notion «social protection» in Ukraine dates back to the early 1990s and is still relevant for Ukrainian researchers today. Problems of introducing research into the practice of public administration and the legal context of the notion of «social protection» occupy a special place in research. Many studies concern the legal, socio-economic and organizational aspects of the implementation of social protection by the state. The system of social protection is considered as ancillary and corresponds to the level of development of the state as a social one. There are scientists who believe that social protection contributes to the comprehensive development of the individual. The analysis of scientific publications showed the lack of a unified view on the interpretation of the notion of «social protection». All modern publications are based on the results of several areas of research that have emerged in Ukrainian science since the 90s of last century.*

Conclusions and prospects for further research. *The analysis of publications showed the lack of a stable definition of «social protection». It has been studied for a long time in various fields of science. Defining the polysemy and content of the notion of «social protection» is important because the model of social protection in the state, the level of protection of the entire population and members of individual professions depends on its understanding and interpretation. Organizational and institutional aspects of social protection, social policy of the state, socio-economic and legal aspects are the subject of many scientific studies. There are separate scientific concepts of social protection for some categories of professions and segments of the population. The author of the article demonstrated his own conclusions about the existence of several areas of research, which he conditionally divided into public administration, socio-legal, socio-economic, socio-psychological, sectoral areas. Scientists do not study the meaning of the notion of «social protection of seafarers» in aspect of their professional mobility and processes of globalization. Further research by the author of this article will be aimed at defining the concept of «social protection» in the context of forming a model of social protection of seafarers.*

Key words: *public administration and public management; social protection; social protection of seafarers; scientific concepts.*

Постановка проблеми

Проблема соціального захисту різних категорій населення не є сталим поняттям і постійно досліджується науковцями в різних галузях наук. Однією з важливих наукових проблем постає надання більш точного визначення поняттю «соціальний захист» та його реалізації в контексті нормативно-правових актів. Цій проблематиці найбільше приділено увагу в юридичній та економічній галузі. В науці публічного управління та адміністрування цій проблемі приділено не багато уваги. В наукових дослідженнях здебільшого йдеться про організаційні та інституційні аспекти соціального захисту. Наукові визначення поняття «соціальний захист» мають велику кількість трактувань від визначень в Конституції України до соціального захисту громадян окремих професій. Втім, всі визначення стосуються соціальної політики держави, соціально-економічних та правових аспектів. Для деяких категорій професій та верств населення розробляються окремі наукові концепції соціального захисту. Інші – відносяться до загальної системи соціального захисту. Важливими постають питання розуміння соціального захисту на концептуальному та прикладному рівнях, зокрема для морської сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз наукових публікацій продемонстрував, що особливе місце посідають питання застосовності наукових розробок в практику публічно управлінської діяльності та правового контексту поняття «соціальний захист». М. Даніліна (2020 р.) сфокусувала дослідження на гарантіях права на соціальних захист та джерелах його поповнення. Соціальний захист визначається в аспекті заходів трьох рівнів (правові, соціально-економічні, організаційні), які реалізуються державою задля «матеріальної забезпеченості на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства і вільного розвитку людини» [1]. Сама система соціального захисту розглядається як допоміжна і відповідає рівню розвитку держави як соціальної. В. Крижна (2020 р.) соціальний захист характеризує як окрему ланку суспільних відносин для «забезпечення достатніх можливостей особи для її всебічного розвитку та нормальної життєдіяльності» [2]. І. Юрійчук (2020 р.) визначає соціальних захист як основну суспільну потребу, яка реалізується «шляхом надання різного роду відповідних послуг» [3]. Я. Берназюк (2020 р.) зосередив увагу на реалізації права на соціальний захист та звернення до суду у випадку його порушення [4]. А. Бучик (2020 р.) дотримується думки багатьох вчених щодо взаємодії держави з громадян у обов'язках щодо забезпечення соціального захисту, зокрема це стосується підвищення активності громадян в забезпеченні власного матеріального благополуччя [5]. Л. Трофімова (2020 р.) демонструє вплив рішень суду щодо соціального захисту та впливу цього процесу на загальнодержавну соціальну політику та реалізацію засад внутрішньої політики держави [6]. І. І. Смирнова, О. Ю. Лихошва, Н. В. Рак, Л. А. Горієва (2020 рік) соціальний захист висвітлюють в контексті правових і економічних підходів в умовах ринкових відносин. До складових соціального захисту відносять соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальну допомогу. Поняття «соціальний захист» та «соціальна справедливість» розглядаються як взаємозалежні [7].

О. Василик (2019 р.) розглядає соціальний захист крізь призму розподільчих відносин і характеризує його як продукт ринкової економіки [8]. М. Чорна (2019 р.) поняття соціальний захист розглядає в контексті діяльності держави щодо розвитку повноцінної особистості, виявлення й нейтралізації негативних факторів, а також крізь призму самовизначення і самоствердження особистості [9]. В. Семенов, Ю. Рагуліна (2017 р.) характеризують соціальний захист як сукупність юридичних гарантій для кожного члена суспільства щодо основних соціально-економічних прав [10]. Поєднання декількох наукових підходів у визначення змісту соціального захисту відбувається в дослідженнях певної галузі, зокрема морської. Ці автори, як і попередній, вважають, що соціальний захист сприяє всебічному розвитку особистості. О. О. Кукшинова, Н. І. Чербаджи (2017 р.) під соціальним захистом моряків розуміють «комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб моряків та їхніх сімей відповідно до особливого виду їхньої діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у морському середовищі» [11]. І. М. Серватинська (2016 р.) розглядає етапи розвитку соціального страхування і зазначає, що соціальний захист як категорія і практична діяльність запроваджений в Україні з 1992 року і здійснюється за допомогою соціального страхування [12].

Аналіз останніх публікацій досліджень свідчить про відсутність єдиного погляду на тлумачення поняття «соціальний захист». Всі публікації ґрунтуються на результатах декількох напрямів досліджень, які сформувались в українській науці з 90-х років минулого століття.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Попри наявність великої кількості досліджень щодо розуміння поняття «соціальний захист» відсутні чіткі визначення щодо розуміння поняття в різних галузях та визначення їх особливостей. Відбувається уніфікація поняття, що призводить в практичній площині до констатації прав на соціальних захист без врахування особливостей певних галузей та глобального контексту, зокрема що стосується соціального захисту моряків.

Мета

Метод статті є висвітлення зробленої автором періодизації становлення і розвитку розуміння поняття «соціальний захист», що є передумовою удосконалення формулювання змісту поняття для реалізації права на соціальних захист моряків з врахуванням сучасних умов професійної мобільності.

Виклад основного матеріалу

В даній статті використовуються результати аналізу трактування поняття «соціальний захист» в наукових дослідженнях, які висвітлено в авторефератах дисертаційних досліджень з питань соціального захисту, розміщених у відкритому доступі в Національній бібліотеці України ім. В. І. Вернадського. Дослідження періодизовані за роками видання. Більшість сучасних науковців пишуть про появу поняття «соціальний захист» з 1992 р. в українській науці, так само як і науков-

ці, які опублікували результати досліджень у 1998 році. О. І. Скомарохова (1998 р.) в контексті формування соціальної політики та зміни методологічних підходів до її реалізації визначає декілька етапів становлення поняття «соціальний захист» та соціальної політики зокрема: 1992 – середина 1994 рр. – перший етап; середина 1994 – 1996 рр. – другий етап; з 1997 р. – третій етап [13]. Ці етапи пов'язуються з процесами становлення ринкової економіки та формування соціально-економічної нерівності населення та його диференціації. Соціальний захист дослідницею визначається комплексно: як складова соціальної політики, спрямованої на зниження рівня негативних наслідків щодо диференціації населення; як багаторівнева ієрархічна система заходів щодо унеможливлення соціальної напруги, конфліктів, суперечностей; як запорука економічного росту; як заходи держави щодо зайнятості населення, оплати праці, податкової політики, мобільності населення, підготовки та перепідготовки кадрів, професійної підготовки, удосконалення правового поля. Аналіз подальших досліджень продемонстрував використання даної наукової концепції і дослідження та удосконалення її окремих складових.

Дослідження 1999 року зосереджені на декількох напрямках: тлумачення соціального захисту в контексті збереження і розвитку людського потенціалу та глобального значення соціального захисту (С. В. Сіденко [14]); розуміння соціального захисту в аспекті охоплення соціальним захистом всіх верств населення з акцентом на окрему людину як на міру соціального захисту (Т. Б. Токарський [15]). У 2000 р. формуються нові концептуальні підходи до розуміння поняття соціального захисту як функції держави з реалізації соціальних, громадянських, політичних прав громадян і як атрибуту розвиненої держави (А. О. Сіленко [16]). Дослідження 2002 р. є продовженням розвитку подібних концепцій і стосується правових гарантій соціального захисту та розуміння категорії «соціальний захист» як історично змінної категорії в залежності від стану розвитку держави (Н. П. Борецька [17]). Формується думка, що часткою соціального захисту є соціальне забезпечення, а формами останнього є соціальне страхування і соціальна допомога (О. В. Бермічева [18]). Зауважимо, що даних позицій дотримуються багато сучасних дослідників змісту поняття та сутності соціального захисту. У 2003 р. проводяться дослідження галузевих проблем соціального захисту, які розглядаються крізь призму інституту правового забезпечення соціального захисту та розвитку інституту громадянського суспільства (О. Г. Чутчева [19]).

Публікації 2004 р. висвітлюють різні проблеми соціального захисту, зокрема в контексті: фреймових моделей (О. В. Багумян [20]); «державно-регіональної системи підтримки соціально прийняттого життя населення» де соціальний захист тлумачиться як «солідарна, державно-регіональна, багатофункціональна система підтримки благополуччя населення на рівні, не нижчому від діючих стандартів і нормативів, яка попереджує нагромадження соціальних дефіцитів з метою досягнення суспільної стабільності на основі використання механізмів законодавчого, економічного, інформаційного та організаційно-програмного забезпечення» і яка охоплює «соціальне страхування, державне забезпечення та надання соціальних пільг і

послуг окремим категоріям населення за рахунок державного бюджету, соціальну допомогу та соціальну підтримку непрацездатних громадян за рахунок державного і місцевого бюджетів» (В. Я. Бідак [12]).

Дослідження 2005 р. стосуються питань: організаційно-правових та економічних заходів держави щодо забезпечення соціальних прав громадян різних груп населення (О.В. Басай [22]); єдності інституційних утворень та соціальних практик щодо соціальної допомоги тощо (В.А. Макаренко [23]); професійного зростання фахівців в окремих галузях (І. В. Пахар [24]). У 2006 р. продовжуються дослідження щодо ролі міжсекторальних суб'єктів соціального захисту («державний, приватний та недержавний некомерційний сектори економіки») та гарантій щодо соціальних ризиків (О. І. Антоненко [25]). Інші дослідження цього періоду стосуються деталізації поняття соціального захисту як складової соціально-трудова та розподільних відносин. Автореферати дисертаційних досліджень 2007 року висвітлюють питання формування фондів, здатних вливати «на соціальний захист населення та розвиток бізнесу» (М. В. Мних [26]); права громадян на соціальний захист та побудови системи соціального захисту в Україні (В. А. Рудик [27]). Соціальний захист в контексті соціально-економічних підходів розглядають дослідники у 2008 р., зокрема щодо: активної економічної політики, яка має сформувати політику соціального захисту (Р. Ф. Анаманюк [28]); попередження соціальної напруженості в суспільстві (Н. Г. Сорокіна [29]). У дослідженнях 2009 р. соціальний захист тлумачиться в контексті соціального блага (С.В. Богославець [30], Н. М. Жигар [31]), соціального ризику (М. В. Чічкань [32]). Л. А. Князька [33] (2010 р.) соціальний захист описує в аспекті процесу соціальної безпеки, Р. П. Луцький [34] – в контексті суспільних відносин, Т. Л. Постригань [35] – гарантування трудових прав. О. О. Казак [36] (2011 р.) розкриває проблеми різноаспектного соціального захисту саме економічно активного населення, А. О. Вольська [37] – інституту соціального страхування як важливої форми здійснення прав громадян на соціальний захист.

Висновки

Аналіз публікацій показав відсутність сталого визначення поняття «соціальний захист». Воно досліджується тривалий час в різних галузях наук. Визначення сенсу та змісту поняття «соціальний захист» є важливим, оскільки від його розуміння та тлумачення залежить модель соціального захисту в державі, а також рівень захищеності як всього населення, так і представників окремих професій. В наукових дослідженнях здебільшого йдеться про організаційні та інституційні аспекти соціального захисту і стосуються соціальної політики держави, соціально-економічних та правових аспектів. Для деяких категорій професій та верств населення розробляються окремі наукові концепції соціального захисту. Інші – відносяться до загальної системи соціального захисту. Виокремлюється декілька шкіл, які автором статті умовно розподілено на публічно-управлінські, соціально-правові, соціально-економічні, соціально-психологічні, галузеві. Попри наявність великої кількості досліджень щодо особливостей соціального захисту різних категорій населення, класифікованих за професійною приналежністю, відсутні дослідження щодо соціального за-

хисту моряків, враховуючи їх професійну мобільність та глобалізаційні тенденції. Подальші розвідки будуть стосуватись питань визначення поняття «соціальний захист» в контексті формування моделі соціального захисту моряків.

Література.

1. Даніліна М. Конституція України та соціальний захист населення. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 25–29. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
2. Крижна В. Соціальні права громадян: соціальний захист та соціальне забезпечення. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 70–74. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
3. Юрійчук І. Належне врядування та надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 129–133. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
4. Берназюк Я. Темпоральні межі судового захисту соціальних прав. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 150–158. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
5. Бучик А. Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Виклики сьогодення та шляхи їх подолання. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 166–171. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
6. Трофімова Л. Судовий контроль належного врядування у справах про соціальних захист. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 4 вер. 2020 р.). Київ, 2020. С. 359–364. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Дата звернення: 15.09.2021).
7. Смирнова І. І., Лихошва О. Ю., Рак Н. В., Горієва Л. А. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми в Україні. *Економічний вісник Донбасу* 2020. № 3(61). URL: <http://evd.luguniv.edu.ua/index.php/evd/article/view/190> (Дата звернення: 20.09.2021).
8. Василик О. Соціальний захист населення як важлива складова публічного адміністрування. *Інновації: аспекти управління, виробництва, сфери обслуговування*: матеріали VIII-ої Всеукр. наук.-практ. конф. пам'яті почесного професора ТНТУ, академіка НАН України М.Г.Чумаченка. ТНТУ імені Івана Пулюя (Тернопіль, 28 бер. 2019 р.). URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/211065417.pdf> (Дата звернення: 20.09.2021).
9. Чорна М. Сутність права громадян на соціальних захист. *Конституційне право*. 4/2019. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/29.pdf> (Дата звернення: 20.09.2021).
10. Семенов В., Рагуліна Ю. Теоретичні основи державного управління системою соціального захисту в європейських країнах. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 5. С. 20–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/In_2017_5_5 (Дата звернення: 20.09.2021).
11. Кукшинова О. О., Чербаджи Н. І. Соціальних захист моряків як об'єкт правового регулювання. *Вісник Запорізького національного університету*. № 2. 2017. URL: <http://www.law.journalszfznu.zp.ua/archive/visnik-2-2017/10.pdf>
12. Серватинська І. М. Фінансове забезпечення функціонування державних фондів соціального страхування: дис. ... канд. екон. наук. Черкаси, 2016. 282 с.
13. Скомарохова О. І. Соціальна політика та соціальний захист економічно активного населення України: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 1998. 21 с.
14. Сіденко С. В. Розвиток систем соціального захисту в умовах глобалізації економіки: автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 1999. 28 с.
15. Токарський Т. Б. Зайнятість та соціальний захист населення (на матеріалах України та Ізраїлю): автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 1999. 22 с.
16. Сіленко А. О. Соціальна держава: еволюція ідеї, сутність та перспективи становлення в сучасній Україні: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. Київ, 2000. 29 с.
17. Борецька Н. А. Соціальний захист населення в умовах ринкової трансформації економіки: автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2002. 23с.
18. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 17 с.
19. Чутчева О. Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 17 с.
20. Багумян О. В. Текстова ситуація «соціальний захист»: лінгвокогнітивний аспект (на матеріалі різномовних англійських текстів): автореф. дис. ... канд. філол. наук. Київ, 2004. 17 с.
21. Бідак В. Я. Соціальний захист населення та вдосконалення державних механізмів його регулювання: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2004. 25 с.
22. Басай О. В. Правове забезпечення соціального захисту безробітних в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 18 с.
23. Макаренко В. А. Соціальний захист населення: проблеми та тенденції розвитку: автореф. дис. ... канд. соціол. наук. Харків, 2005. 23 с.
24. Пахар І. В. Соціальний захист в органах внутрішніх справ України (соціологічний аспект аналізу): автореф. дис. ... канд. соціол. наук. Харків, 2005. 20 с.
25. Антоненко О. І. Розвиток системи соціального захисту населення регіону: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Одеса, 2006. 22 с.
26. Мних М. В. Страхування як механізм надання гарантій підприємницької діяльності та соціального захисту населення: сучасна теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2007. 29 с.
27. Рудик В. А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 24 с.
28. Атаманюк Р. Ф. Соціальний захист сільського населення: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2008. 23 с.

29. Сорокіна Н. Г. Державне управління формуванням ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. Дніпропетровськ, 2008. 23 с.

30. Богословець С. В. Недержавне пенсійне забезпечення як один із напрямів реалізації соціальної функції держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2009. 22 с.

31. Жигар Н. М. Соціальний захист сільського населення: стан і перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2009. 26 с.

32. Чічкань М. В. Правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 24 с.

33. Князька Л. А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 17 с.

34. Луцький Р. П. Соціальний захист державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 19 с.

35. Постригань Т. Л. Соціальний захист як гарантія реалізації трудових прав громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 19 с.

36. Казак О. О. Організаційно-економічний механізм забезпечення пенсійної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Полтава, 2011. 23 с.

37. Вольська А. О. Соціальне страхування в умовах трансформаційної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2011. 17 с.

References.

1. Danilina M. Konstytutsiia Ukrainy ta sotsialnyi zakhyst naselennia. *Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.)*. Kyiv. 2020. S. 25-29. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

2. Kryzhna V. Sotsialni prava hromadian: sotsialnyi zakhyst ta sotsialne zabezpechennia. *Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.)*. Kyiv. 2020. S. 70-74. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

3. Yuriichuk I. Nalezhne vriaduvannia ta nadannia administrativnykh posluh u sferi sotsialnoho zakhystu. *Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.)*. Kyiv. 2020. S. 129-133. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

4. Bernaziuk Ya. Temporalni mezhi sudovoho zakhystu sotsialnykh prav. *Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.)*. Kyiv. 2020. S. 150-158. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

5. Buchyk A. Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom. Vyklyky sohodennia ta shliakhy yikh podolannia. *Sotsialni prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.)*. Kyiv. 2020. S. 166-171. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

6. Trofimova L. Sudovi kontrol nalezhnoho vriaduvannia u spravakh pro sotsialnykh zakhyst. *Sotsialni*

prava ta yikh zakhyst administratyvnyim sudom: materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 ver. 2020 r.). Kyiv. 2020. S. 359-364. URL: <https://rm.coe.int/materials-socialrights-2020/1680a165f8> (Data zvernennia: 15.09.2021).

7. Smyrnova I. I., Lykshosha O. Yu., Rak N. V., Horiieva L. A. Sotsialnyi zakhyst naselennia na suchasnomu etapi: stan i problemy v Ukraini. *Ekonomichniy visnyk Donbasu* 2020. № 3(61). URL: <http://evd.luguniv.edu.ua/index.php/evd/article/view/190> (Data zvernennia: 20.09.2021).

8. Vasylyk O. Sotsialnyi zakhyst naselennia yak vazhlyva skladova publichnoho administruvannia. *Innovatsii: aspekty upravlinnia, vyrobnytstva, sfery obsluhovuvannia: materialy VIII-oi Vseukr. nauk.-prakt. konf. pamiati pochesnoho profesora TNTU, akademika NAN Ukrainy M.H.Chumachenka. TNTU imeni Ivana Puliua (Ternopil, 28 ber. 2019 r.)*. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/211065417.pdf> (Data zvernennia: 20.09.2021).

9. Chorna M. Sutnist prava hromadian na sotsialnykh zakhyst. *Konstytutsiine pravo*. 4/2019. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/29.pdf> (Data zvernennia: 20.09.2021).

10. Semenov V., Rahulina Yu. Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia systemoiu sotsialnoho zakhystu v yevropeiskykh krainakh. *Pravovi horyzonty*. 2017. Vyp. 5. S. 20-26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/in_2017_5_5 (Data zvernennia: 20.09.2021).

11. Kukshynova O. O., Cherbadzhy N. I. Sotsialnykh zakhyst moriakiv yak ob'ekt pravovoho rehuliuвання. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*. № 2. 2017. URL: <http://www.law.journalszfznu.zp.ua/archive/visnik-2-2017/10.pdf>

12. Servatynska I. M. Finansove zabezpechennia funktsionuvannia derzhavnykh fondiv sotsialnoho strakhuvannia: dys. ... kand. ekon. nauk. Cherkasy, 2016. 282 s.

13. Skomarokhova O. I. Sotsialna polityka ta sotsialnyi zakhyst ekonomichno aktyvnoho naselennia Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Kyiv, 1998. 21 s.

14. Sidenko S. V. Rozvytok system sotsialnoho zakhystu v umovakh hlobalizatsii ekonomiky: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. Kyiv, 1999. 28 s.

15. Tokarskyi T. B. Zainiatist ta sotsialnyi zakhyst naselennia (na materialakh Ukrainy ta Izrailiui): avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Lviv, 1999. 22 s.

16. Silenko A. O. Sotsialna derzhava: evoliutsiia idei, sutnist ta perspektyvy stanovlennia v suchasni Ukraini: avtoref. dys. ... d-ra polit. nauk. Kyiv, 2000. 29 s.

17. Boretska N. A. Sotsialnyi zakhyst naselennia v umovakh rynkovoї transformatsii ekonomiky: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. Kyiv, 2002. 23s.

18. Bermicheva O. V. Sotsialna funktsiia derzhavy v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2002. 17 s.

19. Chutcheva O. H. Pravove rehuliuвання sotsialnoho zakhystu hromadian Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2003. 17 s.

20. Bahumian O. V. Tekstova sytuatsiia «sotsialnyi zakhyst»: lnhvokohnityvnyi aspekt (na materialy riznostylovykh anhlomovnykh tekstiv): avtoref. dys. ... kand. filol. nauk. Kyiv, 2004. 17 s.

21. Bidak V. Ya. Sotsialnyi zakhyst naselennia ta vdoskonalennia derzhavnykh mekhanizmiv yoho

rehuliuвання: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Lviv, 2004. 25 s.

22. Basai O. V. Pravove zabezpechennia sotsialnoho zakhystu bezrobotnykh v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2005. 18 s.

23. Makarenko V. A. Sotsialnyi zakhyst naselennia: problemy ta tendentsii rozvytku: avtoref. dys. ... kand. sotsiol. nauk. Kharkiv, 2005. 23 s.

24. Pakhar I. V. Sotsialnyi zakhyst v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy (sotsiologichnyi aspekt analizu): avtoref. dys. ... kand. sotsiol. nauk. Kharkiv, 2005. 20 s.

25. Antonenko O. I. Rozvytok systemy sotsialnoho zakhystu naselennia rehionu: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Odesa, 2006. 22 s.

26. Mnykh M. V. Strakhuvannia yak mekhanizm nadannia harantii pidpriemnytskoi diialnosti ta sotsialnoho zakhystu naselennia: suchasna teoriia i praktyka: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. Kyiv, 2007. 29 s.

27. Rudyk V. A. Yurydychni harantii prava liudyny na sotsialnyi zakhyst v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2007. 24 s.

28. Atamaniuk R. F. Sotsialnyi zakhyst silskoho naselennia: stan ta perspektyvy rozvytku: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Kyiv, 2008. 23 s.

29. Sorokina N. H. Derzhavne upravlinnia formuvanniam tsinnisnykh orientatsii suchasnoho ukraïnskoho suspilstva: avtoref. dys. ... kand. nauk. z derzh. upr. Dnipropetrovsk, 2008. 23 s.

30. Bohoslovets S. V. Nederzhavne pensiine zabezpechennia yak odyń iz napriamiv realizatsii sotsialnoi funksii derzhavy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Lviv, 2009. 22 s.

31. Zhyhar N. M. Sotsialnyi zakhyst silskoho naselennia: stan i perspektyvy rozvytku: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Lviv, 2009. 26 s.

32. Chichkan M. V. Pravove rehuliuвання sotsialnoho zakhystu invalidiv v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv, 2009. 24 s.

33. Kniazka L. A. Administratyvno-pravove rehuliuвання v haluzi sotsialnoho zakhystu naselennia: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2010. 17 s.

34. Lutskiy R. P. Sotsialnyi zakhyst derzhavnykh sluzhbovtziv v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Lviv, 2010. 19 s.

35. Postryhan T. L. Sotsialnyi zakhyst yak harantiia realizatsii trudovykh prav hromadian: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2010. 19 s.

36. Kazak O. O. Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm zabezpechennia pensiinoi reformy v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Poltava, 2011. 23 s.

37. Volska A. O. Sotsialne strakhuvannia v umovakh transformatsiinoi ekonomiky: avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk. Kyiv, 2011. 17 s.

Вадим Лаврусь

аспірант кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТІЙКОСТІ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ДЕМОКРАТИЧНИХ ТА АВТОРИТАРНИХ РЕЖИМАХ ДО ДЕСТРУКТИВНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ВПЛИВІВ

Публікація присвячена дослідженню стійкості систем публічного управління в демократичних та авторитарних режимах до деструктивних інформаційно-психологічних впливів та виявленню чинників, що стабілізують такі системи в умовах впливів, роблять їх стійкими та забезпечують контрольованість процесів у суспільстві і державі на протипагу агресивним намірам ворожих сторін викликати нестабільність, небажані зміни.

Ключові слова: стійкість системи публічного управління; реагування на інформаційно-психологічний вплив; протидія гібридним загрозам.

Vadim Lavrus

PhD student of the State Studies and Law Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE SUSTAINABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS IN DEMOCRATIC AND AUTHORITARIAN REGIMES TO DESTRUCTIVE INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL INFLUENCES

The purpose of the article. The purpose of this publication is an attempt to analyse and outline how exactly public administration systems of various political regimes respond to the negative information and psychological impacts and how the stability of these systems under conditions of counteraction to such influences is ensured. To realize, on the basis of analysis, in which direction it is necessary to transform the system of public administration of Ukraine to achieve stability against negative information and psychological influences.

Allocation of previously unresolved parts of a common problem. Ukraine, as a relatively young state, within the entire period of its independence, is constantly facing challenges from other states that are trying to realize their own interests at the expense of our state. All announced and non-announced adversaries of Ukraine are primarily use hybrid, non-lethal instruments – from economical-fiscal to informational-psychological. And for each of these tools, Ukraine, for the sake of its survival, is obliged to develop an effective response. Since the information has already become a new domain of hostilities and information weapons can cause losses greater than the conventional (kinetic) weapon, and the state protective mechanisms should be appropriate to countering such challenges.

Analysis of recent research and publications. This issue in publications of Ukrainian scholars and researchers is almost not dedicated. One of the most active domestic researchers of this topics are Z. Koval. The most famous authors of studies concerned to a theory of sustainability are D. Chandler, K.S. Cristensen and others.

Formulation of the problem in general. Starting from 2014, Ukraine is subjected to a constant influence of hybrid threats, including negative information and psychological influences. The aggregate of these threats, even without an open military intervention by the aggressor state, places in question preservation of sovereignty, territorial integrity and independence of our state. Even after seven years of the unpromulgated war in Ukraine, there are no effective mechanisms for ensuring the sustainability of the public administration system in transit conditions in the direction of democracy. Accordingly, the problem of introducing such mechanisms, conditions and algorithms of their application and functioning appears in one line with the existence of our state in the future.

Key words: stability of public administration system; response to information and psychological impact; counteracting hybrid threats.

Мета

Сетою даної публікації є спроба проаналізувати та окреслити як ж саме реагують на негативні інформаційно-психологічні впливи системи публічного управління різних політичних режимів і як забезпечується стійкість цих систем в умовах протидії таким впливам. На основі аналізу зрозуміти, в якому напрямку треба трансформувати систему публічного управління України для досягнення стійкості проти негативних інформаційно-психологічних впливів.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Україна, як відносно молода держава, протягом всього періоду своєї незалежності постійно стикається із викликами з боку інших держав, які намагаються реалізувати власні інтереси за рахунок нашої держави. Всі оголошені та неоголошені протипники України в першу чергу застосовують гібридні, нелетальні засоби впливу – від економіко-фіскальних до інформаційно-психологічних. І на кожен з цих засобів впливу Україна, заради свого

© Лаврусь В. В., 2021.

виживання, зобов'язана напрацювати ефективну відповідь. Оскільки інформація вже перетворилась на новий домен ведення бойових дій й інформаційна зброя здатна завдавати збитків більших, ніж зброя конвенційна, кінетична, то і захисні механізми держави мають бути відповідними таким викликам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Даній проблематиці у публікаціях українських науковців та дослідників майже не присвячено уваги. Одним з найбільш активних вітчизняних дослідників даної тематики є О. Резнікова, З. Коваль. Серед авторів найбільш відомих досліджень з питань теорії стійкості слід зазначити таких: Д. Чендлер, Дж. Ренсел, К. С. Крістенсен та ін.

Постановка проблеми

Починаючи з 2014 року Україна піддається постійному впливу гібридних загроз, в тому числі і негативним інформаційно-психологічним впливам. Сукупність цих загроз, навіть без відкритої військової інтервенції з боку держави-агресора, ставить під сумнів збереження суверенітету, територіальної цілісності та незалежності нашої Держави. Навіть через сім років неоголошеної війни в Україні не напрацьовані ефективні механізми забезпечення стійкості системи публічного управління в умовах транзиту в бік розвиненої демократії. Відповідно, проблематика впровадження таких механізмів, умов та алгоритмів їх застосування і функціонування постає в один ряд із забезпеченням існування нашої Держави у майбутньому.

Виклад основного матеріалу

У сучасному світі паралельно існують і розвиваються країни, в яких діють різні політичні режими з різною стійкістю публічного управління: від розвинутої демократії до авторитаризму і тоталітаризму. І між цими країнами майже постійно йде боротьба, спрямована на захист власних національних інтересів, які у різних країн, зрозуміло, часто не збігаються. Поміж широкого спектру засобів боротьби можна виокремити здійснення інформаційно-психологічного впливу, що є потужним інструментом досягнення цілей у нелегальний спосіб. Такі впливи можуть направлятися на державу-союзника (щоб закріпити союзницькі наміри), на нейтральну державу (щоб схилити на свій бік), на державу-конкурента (щоб забезпечити собі переваги у певній сфері діяльності) та на державу-ворога (щоб забезпечити собі перемогу або виживання). Переваги та недоліки, а також сфера застосування інформаційних (інформаційно-психологічних) впливів вже описані у науковій літературі, проте інтерес становить здатність систем публічного управління різних політичних режимів протистояти таким впливам та які саме механізми і алгоритми їх роботи застосовуються для їх нейтралізації.

Очевидно, що системи публічного управління різних політичних режимів будуть по-різному реагувати на деструктивні інформаційно-психологічні впливи, тому для початку потрібно стисло описати основні сильні та слабкі сторони демократичних та авторитарних режимів. Доцільно зауважити, що сильні та слабкі сторони тут визначені з точки зору їх впливу на стійкість того чи іншого режиму.

Нижче наведено порівняння.

Демократичні режими:

Сильними сторонами є:

1) система публічного управління значно менше (теоретично) залежить від функціонування єдиного центру прийняття рішень – існує реальний розподіл влади;

2) справедливі суди (теоретично незалежні від інших гілок влади);

3) цілком можлива та заохочується ініціатива на всіх рівнях в межах наданих повноважень;

4) значно менша внутрішня напруженість (відповідно, значно більша лояльність до режиму) у суспільстві через врахування прав та потреб не тільки більшості, але й меншості;

Слабкими сторонами є:

1) розгалужений бюрократичний апарат;

2) в критичних ситуаціях не завжди можливе (якщо законодавчо не оговорене інше) швидке прийняття рішень через розгалужені процедури узгодження та необхідність дотримання законодавства;

3) необхідність збереження/дотримання плюралізму думок, фактично, залишає відкритим простір для маніпуляцій.

Елементами легітимізації є:

1) дієві, регулярні, прозорі, конкурентні вибори;

2) реальна (іноді псевдореальна) участь громадян в процесі управління державою;

3) загальне дотримання прав та свобод людини і громадянина.

Авторитарні режими:

Сильними сторонами є:

1) чітко скоординована владна вертикаль з малим часом реагування;

2) розвинені силові/правоохоронні структури, лояльні до режиму через надання ряду привілеїв;

3) контрольовані суди.

Слабкими сторонами є:

1) розгалужений бюрократичний апарат;

2) система дуже сильно залежить від умовного центру (лідера);

3) лояльність силових структур часто підтримується лише матеріальними стимулами;

4) придушена ініціатива на середньому та нижньому рівнях;

5) наявність прихованого конфліктного потенціалу через невдоволення певної частини населення (порівняно невисока лояльність до режиму).

Елементами легітимізації є:

1) політика/поведінка лідера або правлячої верхівки (яка підтримується більшістю населення – часто через постійний вплив державної пропаганди);

2) страх перед силовими структурами (який змушує коритись і визнавати владу).

Вищенаведені (це, безумовно, не вичерпний перелік, і він є предметом дискусії) сильні та слабкі сторони, а також елементи, що легітимізують режим, без перечення впливають на те, як саме система публічного управління того чи іншого режиму реагує на негативні інформаційно-психологічні впливи. Різний порядок реагування та результативність такого реагування буде визначати для системи публічного управління і, власне, її стійкість.

Стійкість системи – це її властивість, яка характеризує здатність системи зберігати свій визначений по-

рядок функціонування та організацію в умовах впливів на цю систему зсередини або ззовні.

Стійкість системи публічного управління проти негативних інформаційно-психологічних впливів – це здатність такої системи виконувати свої управлінські функції в інтересах народу та держави в умовах, коли окремі елементи такої системи піддаються негативним впливам з метою примусити їх приймати рішення, вигідні ініціатору впливу.

Питання національної стійкості України тільки останнім часом почало розглядатись на самому вищому рівні державного керівництва [7].

Необхідно визначити чим, якими механізмами у принципі забезпечується стійкість системи публічного управління того чи іншого політичного режиму в цілому та від негативних інформаційно-психологічних впливів зокрема. А для цього окреслимо, в загальному, з якою метою здійснюються негативні інформаційно-психологічні впливи на системи публічного управління – вони застосовуються для незбройної агресії та зміни поведінки певних цільових аудиторій на таку, яка вигідна ініціатору негативного впливу. Це може бути (найбільш характерні сценарії): зміна влади на більш лояльну; провокування внутрішньої нестабільності всередині країни аби послабити країну чи відволікти її від зовнішніх напрямів активності; руйнування суспільної думки щодо легітимності основ державності країни-цілі (часто це робиться для виконання попереднього пункту).

У світовій практиці вважається, що, в цілому, системи публічного управління демократичних режимів є більш стійкими у порівнянні з авторитарними, оскільки демократичний режим має більш збалансовану систему «важелів та противаг», він спирається на більшу кількість опор. Тут також доцільно зауважити, що є і феномени слабкості демократичних режимів – це режими, що були штучно створені зовнішньою силою і привиті суспільству, яке тисячоліттями жило в умовах автократії, теократії та інших недемократичних форм правління. Приклад сучасного Афганістану після виведення військ США є дуже показовим. [1]

В цілому стійкість демократичного режиму забезпечується:

- розподілом владних повноважень та системою «противаг та компенсацій» всередині держави;
- наявністю та дієвістю механізмів зворотного зв'язку між населенням та владою, що дозволяє населенню не уявно, а реально впливати на рішення та діяльність влади;
- розвинутими механізмами громадянського суспільства.

Стійкість авторитарного режиму забезпечується:

- міцним здоров'ям та харизматичністю лідера або високим ступенем консолідованості правлячої верхівки (якщо керує певна невелика група людей);
- наявністю можливості утримувати владу недемократичними методами (лояльний силовий блок – поліція, армія, спеціальні служби, бажано – суди);
- в окремих випадках - підтримкою церкви;
- апаратом державної пропаганди.

При цьому, ззовні демократичний режим може здаватись фрагментованим, слабким та хитким – адже у демократичних країнах дозволені мирні мітинги та зі-

брання людей, свобода висловлювання своєї думки, в тому числі і негативної для влади тощо. Тому часто, спостерігаючи за різними протестними явищами, які широко висвітлюються у ЗМІ, за зовнішніми проявами можна зробити висновок про слабкість систем публічного управління демократичного режиму. Адже ситуація має вигляд такий, що «країною керує вулиця, а не держава». Насправді, система публічного управління у демократичному режимі просто дозволяє те, що і так дозволено законодавством. При цьому випадки, коли мирні протести перестають бути мирними, а система публічного управління не реагує вчасно чи ефективно, у цій статті не розглядаються (зазвичай, це прояви некомпетентності/слабкості окремих керівників чи недосконалої законодавчої бази, а не загальна негативна ознака слабкості системи публічного управління демократичних режимів в цілому). Зазвичай мітинги, страйки, обговорення у ЗМІ привертають увагу влади у демократичних режимах, і система публічного управління починає вживати відповідних заходів щодо усунення проблеми. Мирна протестна активність є формою зворотного зв'язку між простим населенням і владними особами у тих випадках, коли з тих чи інших причин система публічного управління не реагує на потреби населення у штатному, плановому порядку.

Протилежно вищезазначеному, система публічного управління в авторитарних режимах успішно налаштована на подолання саме зовнішніх ознак нестабільності – забороняються/розганяються мітинги та пікети, цензуруються невідповідні теми у ЗМІ, застосовуються репресивні заходи щодо активістів тощо. Проте, така показова ефективність, можна, навіть, сказати ефективність боротьби із розповсюдженням негативної для режиму інформації, насправді не усуває ті корінні проблеми, які і спричинили виступи, протести населення щодо. В авторитарних режимах система публічного управління слабо реагує на запити населення, чим сприяє поступовому накопиченню протестного потенціалу, хоча і вміло придушує зовнішні прояви таких настроїв.

Разом з тим, необхідно розрізняти стійкість довготривалу – в тому числі й у пролонгованому періоді часу, і стійкість проти конкретних загроз у короткостроковій перспективі. В умовах глобалізації та тотальної діджиталізації світу сучасні інформаційні технології можуть доносити будь-яку інформацію практично будь-кому і будь-де, все залежить лише від витрачених ресурсів. І тому питання оперативності та ефективності реагування на деструктивну інформацію постає досить актуально, особливо для демократичних режимів з їх відкритими інформаційними просторами. І тут потрібно зауважити, що системи публічного управління у демократичних режимах програють у ефективності та оперативності короткострокового реагування на зовнішні інформаційно-психологічні впливи. Ситуація ж з довгостроковою перспективою протилежна – демократичні режими мають здатність «імунізуватись» від брехні та маніпулятивної подачі інформації. Авторитарні ж режими, навпаки, ефективно борються із відносно короткостроковими видами інформації та не здатні боротись із інформацією, яка вже проникла у внутрішнє інформаційне поле та закріпилась у ньому. Явище «імунітету» від брехні та маніпуляцій не притаманне авторитарним режимам – вони вміють лише

ізолювати свій інформаційний простір, застосовувати репресивні заходи до джерел поширення інформації. Також, в самій основі авторитарного режиму лежить намагання лідера/його оточення зберегти систему, законсервувати її у тому стані, який потрібен керівнику. Відповідно, часто система стагує, не розвивається, її слабкості не виправляються, а лише прикриваються на час.

Такий стан речей можна пояснити тим, що при демократичному політичному режимі основним носієм стійкості є населення, яке з часом «імунізується» коли уряд діє за принципом «чесність – найкраща політика», а у авторитарних режимах стійкість спирається не на суспільство, а на окремі, відносно малі групи людей (правляча верхівка, силовий блок, пропагандисти всіх рівнів). Відповідно, це твердження – щодо населення як носія стійкості системи публічного управління у демократичних режимах – походить з того постулату, що у демократичних режимах населення широко та у різних формах приймає участь у функціонуванні суспільства, країни та держави.

Системи публічного управління демократичних режимів відрізняються тим, що їхні розвинуті механізми дотримання прав та свобод, у широкому розумінні цього поняття, можуть легко бути використані проти самої демократії. Це твердження потребує наступного тлумачення. Самі по собі механізми дотримання прав та свобод, що притаманні демократичним режимам, не є шкідливими для демократії і не потребують корінних змін. Слабкістю є алгоритм роботи цих механізмів – первинно, вони захищають права всіх суб'єктів (фізичних або юридичних осіб), в тому числі і тих, хто здійснює деструктивні інформаційно-психологічні впливи. Оскільки припинення діяльності такого суб'єкта в умовах дотримання демократичних норм зазвичай потребує часу, а іноді й значного часу, то деструктивний інформаційно-психологічний вплив може продовжуватись навіть після факту його виявлення та ідентифікації. Іншою стороною слабкості є необхідність доведення (наприклад, у суді) у встановленому порядку факту здійснення деструктивного інформаційно-психологічного впливу. Зазвичай, чітко визначених критеріїв, які дозволяють однозначно характеризувати інформаційну діяльність як здійснення деструктивного інформаційно-психологічного впливу, немає. Це обумовлюється тим, що для різних верств населення одна і та ж інформація може бути і позитивною, і негативною (наприклад, у політичній боротьбі між різними партіями). В умовах демократичних режимів інформаційна діяльність, навіть деструктивного характеру, може бути досить легко представлена як об'єктивне інформування, як виконання професійних обов'язків журналістів тощо.

У авторитарних же режимах трактування інформації як негативною завжди просте – негативним інформаційно-психологічним впливом вважається будь-яка інформація та заходи з її розповсюдження, які наносять імідажу втрати режиму, лідеру або правлячій верхівці, ставлять під сумнів їхню діяльність. І тому системи публічного управління у авторитарних режимах, в яких права та свободи можуть бути обмежені значно простіше та швидше (у порівнянні з розвинутими демократіями), відповідно і реагують на загрози різного характеру, включаючи і деструктивні інформа-

ційно-психологічні впливи, більш оперативно та ефективно. Авторитарному режиму часто достатньо лише підозри (і не обов'язково офіційно пред'явленої) чи заключення певного компетентного органу для того, щоб розпочати обмежувальні або репресивні дії щодо суб'єкта інформаційної діяльності. Всі обумовлені законодавством експертні, судові та інші заходи можуть бути виконані пост-фактум. Навіть, якщо, в кінцевому підсумку, суб'єкт інформаційної діяльності, щодо якого застосовувались обмежувальні дії, і не понесе визначену законом відповідальність, проте він понесе репутаційні втрати, втратить ресурси і не зможе швидко та безболісно відновити свою інформаційну діяльність на попередньому рівні якості та оперативності. Практика Китаю, Російської Федерації, Ірану, Білорусі та інших країн із авторитарними режимами показує, що блокування/контроль роботи опозиційних ЗМІ, неурядових організацій, фондів та різного роду установ відбувається ефективно та швидко [5]. Для цього застосовується широкий спектр прийомів – від перевірок санітарного та пожежного стану до оголошення колективу чи особи іноземними агентами впливу. Одним з характерних прикладів є оголошення ряду ЗМІ у РФ іноземними агентами, через що такі ЗМІ якщо не зачиняються державними органами, то припиняють свою роботу самостійно через втрату фінансування у вигляді надходжень коштів за трансляцію/публікацію рекламу [2].

Захисні механізми, які застосовуються системами публічного управління у демократичних режимах, у порівнянні із своїми аналогами в авторитарних режимах, є більш інерційними та менше ефективними (оскільки цілком допускають можливості судових оскаржень), при цьому, як було сказано вище, в демократичних режимах стійкість проявляється в іншому – у суспільстві / населенні. Пояснимо це твердження. Часто в авторитарних режимах, в яких є розвинуті поліцейсько-силові механізми, які, в свою чергу, є основними захисними елементами авторитаризму, ці самі поліцейсько-силові механізми примусу застосовуються і проти власного населення, в тому числі і під приводом захисту цього самого населення від зовнішніх/внутрішніх ворогів тощо. Так от, населення в країнах з авторитарним режимом часто відчуває на собі певні утиски, свавілля державного апарату (у різних формах – включаючи корупцію «візантійського» та «римського» типів, державний терор у різних формах, бездіяльність органів влади, несправедливий суд і т.д.). Відповідно, часто істинний (а не той, що демонструє офіційна статистика) рівень підтримки населенням авторитарного режиму є низький, показова лояльність населення досягається різними способами – потужною державною пропагандою, репресіями чи загрозою застосування таких репресій, обмеженнями у доступі до інформації тощо. Як тільки основні елементи, які забезпечують зовнішню імітацію легітимності авторитарних режимів, втрачають свою силу, різні соціальні групи можуть почати виходити з-під контролю, виплескуючи все напруження, що було накопичене за час перебування в умовах обмеження прав та свобод.

У демократичних режимах ситуація протилежна: населення, яке живе в умовах дотримання прав та свобод, відчуває себе захищеним, має внутрішню (а не зовнішню – на відміну від авторитарних режимів) мотивацію захищати, зберігати та покращувати той

стан справ, що склався. В країнах розвинутої демократії, в яких політична система підкріплена потужною економікою, що забезпечує гідний рівень життя, населення має низьку сприйнятливості до інформації, яка закликає руйнувати чи змінювати режим. Саме ця стійкість населення компенсує відносну повільність захисних механізмів системи публічного управління у демократичних режимах.

Фактично, основні захисні механізми, що застосовуються системами публічного управління як демократичних, так і авторитарних режимів проти деструктивних інформаційно-психологічних впливів, є однаковими. Вся різниця у різних сценаріях та алгоритмах застосування цих механізмів. Якщо у демократіях правоохоронні органи повинні діяти з дотриманням встановлених норм, а судова система має об'єктивно та неупереджено розглядати аргументи всіх сторін, то в авторитарних режимах є нормальним явищем, коли і правоохоронні органи, і судова система отримують додаткові керівні вказівки від правлячої верхівки, що або надають певні «нештатні» повноваження, або ж вказують напрям, в якому має вестись розслідування / розглядатись справа у суді. А іноді і самих таких вказівок не потрібно – всі задіяні у процесі реагування суб'єкти будуть діяти так, як потрібно авторитарному режиму, оскільки сильно від нього залежать.

Окремо потрібно оговорити як системи публічного управління різних режимів працюють із засобами масової інформації в процесі виконання своїх владних функцій та повноважень. Плюралізм думок у демократичних мас-медіа і рівний доступ до інформації неможливі для авторитарних режимів, які застосовують ЗМІ для ведення державної пропаганди необхідних для виживання режиму думок та ідей. Так, ЗМІ у авторитарних режимах часто перетворюються на повністю керований медіа апарат, діяльність якого скерована на забезпечення стійкості режиму проти зовнішніх та внутрішніх негативних інформаційно-психологічних впливів, що можуть загрожувати самому режиму. Публічне управління у авторитарних режимах часто застосовує цензуру при роботі із ЗМІ, що демократичним режимам не притаманно. З іншого боку, поруч із директивним втручанням у роботу ЗМІ, авторитарні режими часто їх купують, негласно фінансуючи діяльність ЗМІ і, таким чином, визначаючи їх редакційну політику.

Далі ми розглянемо які саме найбільш характерні механізми системи публічного управління можуть застосовуватись / застосовуються демократичними та авторитарними режимами для реагування на негативні інформаційно-психологічні впливи, а також окреслимо типові алгоритми комплексного застосування перелічених механізмів системи публічного управління.

Демократичні режими:

Механізми системи публічного управління, які можуть застосовуватись для реагування на негативні інформаційно-психологічні впливи.

1. Стратегічні комунікації.
2. ЗМІ.
3. Заклади освіти на культури.
4. Суди.
5. Силіві / правоохоронні органи / спеціальні служби.
6. Громадські організації (переважно створюються найбільш активними представниками населення та представляють інтереси відповідних верств соціуму).

Типовий алгоритм комплексного застосування механізмів реагування.

1. Стратегічні комунікації виробляють потрібний наратив і починають його транслювати різними каналами (лояльні/державні спікери та ЗМІ).

2. Незалежні / недержавні ЗМІ можуть підтримувати систему стратегічних комунікацій, а можуть і не підтримувати – можуть навіть транслювати власні, інші наративи.

3. Заклади освіти та культури проводять відповідні заходи, що знаходяться в межах наративів, що були згенеровані системою стратегічних комунікацій. Вказівки віддаються через відповідне міністерство. Якість виконання цілком залежить від рівня ресурсного забезпечення, від лояльності та добросовісності керівника, а також від рівня контролю.

4. Суди розглядають справи щодо запровадження різного роду санкцій/обмежень проти суб'єктів негативного інформаційно-психологічного впливу. При цьому судді з різних причин (включаючи і недосконале законодавство) можуть виносити вирок, які не сприяють інтересам національної безпеки. Важелів впливу на суддів у демократичних системах мало – їх захищає закон.

5. Силіві/правоохоронні органи та спеціальні служби діють відповідно до наданих їм повноважень. Змушені притримуватись процесуальних норм.

6. Громадські організації, як окрема форма координованої діяльності громадянського суспільства, можуть проводити ряд заходів з протидії негативним впливам, проте, як правило, у демократичному середовищі, існують ГО різного спрямування.

Авторитарні режими:

Механізми системи публічного управління, які можуть застосовуватись для реагування на негативні інформаційно-психологічні впливи.

1. Стратегічні комунікації.
2. ЗМІ.
3. Заклади освіти на культури.
4. Суди.
5. Силіві / правоохоронні органи / спеціальні служби.
6. Громадські організації (переважно створюються в якості «декорацій», контролюються та створюються режимом або наближеними до правлячої верхівки людьми і представляють інтереси режиму. Громадські організації, які створені з метою просування небезпечних для існування режиму наративів часто визнаються «іноземними агентами», «екстремістами» та в інші способи зіткаються із супротивом системи) [3; 4].

Типовий алгоритм комплексного застосування механізмів реагування.

1. Стратегічні комунікації виробляють потрібний наратив і починають його транслювати різними каналами (лояльні/державні спікери та ЗМІ).

2. Незалежні / недержавні ЗМІ фактично будуть змушені підтримувати систему стратегічних комунікацій. Лише обмеженої кількості ЗМІ, які входять до пулу так званої контрольованої «псевдоопозиції» може бути дозволено певні (проте не радикальні) відхилення від основних наративів.

3. Заклади освіти та культури проводять відповідні заходи, що знаходяться в межах наративів, що були згенеровані системою стратегічних комунікацій. Вказівки віддаються через відповідне міністерство. Якість

виконання стимулюється ще й страхом перед репресивними заходами, які неможливі у демократичних режимах, проте мають місце у авторитарних.

4. Суди розглядають справи щодо запровадження різного роду санкцій/обмежень проти суб'єктів негативного інформаційно-психологічного впливу. При цьому судді також можуть бути піддані тиску за рішення, які не задовольняють режим [6].

5. Силові/правоохоронні органи та спеціальні служби діють відповідно до наданих їм дуже широких повноважень. При необхідності легко обходять процесуальні норми під прикриттям «національної безпеки».

6. Громадські організації у авторитарних режимах, у переважній своїй більшості, будуть діяти так, як треба режиму – тобто будуть реагувати відповідно до загальних наративів.

Як бачимо, і демократичні, і авторитарні режими застосовують, фактично, однакові механізми системи публічного управління для реагування на ризики та загрози, що спричиняються негативними інформаційно-психологічними впливами, проте алгоритми застосування цих механізмів відрізняються. Якщо у демократичних режимах головує законність і право, добросовісне виконання яких має в тому числі і мотиваційну роль, то в авторитарних режимах значне місце посідає страх перед репресивними заходами за «відхилення від головного курсу партії».

Загальною проблемою (слабкістю) системи публічного управління у демократичних режимах є відсутність формальної можливості директивними методами швидко та неоскаржно впливати на різні суб'єкти реагування на негативні впливи. І ця слабкість є логічним наслідком такої невід'ємної властивості демократії як розділення влади. Якщо відсутні чітко обумовлені та законні обмежуючі норми, якщо допускається подвійне трактування різних видів діяльності, то прийняття рішення щодо вжиття дієвих заходів протидії буде затягуватись. Проста аналогія: часто правоохоронні органи затримують правопорушників, проте суди так же часто їх відпускають з-під варті, причому причина не у доведенні невинуватості, а у недоведенні винуватості, що все ж таки є дещо різними речами. В основі алгоритмів застосування механізмів реагування, які входять до системи публічного управління демократичних режимів, завжди лежить принцип законності. А закони не завжди передбачають всі потенційно можливі ситуації.

У авторитарних режимах навпаки – є чітко окреслена (при чому це може бути і неофіційно) можливість прямою директивою змусити всю систему публічного управління працювати в одному напрямку для досягнення визначеного ефекту, причому дотримання законодавства не вимагається чи, навіть, законні норми свідомо порушуються, наприклад під приводом «забезпечення національної безпеки».

Однак директивність у роботі системи публічного управління в авторитарних режимах несе в собі також і слабкість – це придушення ініціативи, страх взяття відповідальності та прийняття рішень, а також накопичення протестного потенціалу через порушення законних норм, які перетворюються на декларацію. Фактично, у авторитарних режимах чітко та ефективно працюють лише ті закони та нормативні акти, які необхідні для забезпечення існування самого режиму.

Висновки

Перший висновок можна сформулювати наступним чином – в умовах гібридних загроз для забезпечення стійкості системи публічного управління та всієї держави в цілому потрібно вживати гібридні заходи. І демократичні, і авторитарні режими мають сильні та слабкі сторони, які тільки у гібридному, синергетичному поєднанні здатні забезпечити необхідний результат, належний рівень стійкості. Демократичні системи у їх «чистому, натуральному» вигляді не були пристосовані до сучасних загроз, які колись сильні сторони, такі як рівність та свобода, навчилися перетворювати на слабкості. Так само і авторитарні режими, виграючи у короткотерміновій перспективі не можуть розраховувати на самопідтримку упродовж пролонгованих періодів історії.

Україні, як державі, що перебуває в перехідному періоді, в стані міграції у розвинуту демократію, необхідно запроваджувати такі гібридні механізми реагування (та алгоритми їх застосування) на негативні інформаційно-психологічні впливи, які будуть здатні ефективно діяти у умовах гібридної агресії. Тут вкрай важливим є раціональне дотримання балансу між ефективністю реагування і дотриманням законних прав та свобод. Цілком логічним і таким, що можна реалізувати без істотних ресурсних затрат та створення нових організаційних структур вбачається вибудовування чіткої координації діяльності всіх державних установ та організацій, які мають повноваження на здійснення діяльності в інформаційному просторі держави.

Наступним висновком є розуміння того, що динамічні зміни операційного середовища, в якому держави піддаються негативним впливам, потребують здатності оперативно адаптувати власні доктрини та закони для реагування на нові виклики. Відсутність адаптивності, разом із відсутністю належного досвіду, на перших порах вже привела країни Європейського союзу до деконсолідації, поновленню внутрішніх протиріч та надало нової енергії національним рухам, що протирічить духу об'єднаної Європи. Україні, як державі що стоїть на передній краї боротьби із гібридною агресією Російської Федерації, доцільно запроваджувати таку адаптивність заради виживання. При цьому, коли під загрозою перебувають суверенітет та територіальна цілісність, деякі демократичні норми можуть бути певним чином обмежені для забезпечення національної безпеки.

Література.

1. ІА «Reuters». Exclusive: Council may rule Afghanistan, Taliban to reach out to soldiers, pilots. 18.08.2021. URL: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-council-may-rule-afghanistan-taliban-reach-out-soldiers-pilots-senior-2021-08-18/>.
2. ІА «РБ». Проект будет закрыт»: СЕО «Медузы». Галина Тимченко о будущем издания», 10.06.2021. URL: <https://rb.ru/news/timchenko-o-budushem-meduzy/>.
3. ІА «Deutsche Welle». Минюст РФ включил в список СМИ-«иноагентов». The Insider и пятерых журналистов», 23.07.21. URL: <https://www.dw.com/ru/minjust-rf-vkljuchil-v-spisok-smi-inoagentov-the-insider-i-pjateryh-zhurnalistov/a-58617224>.
4. Офіційний сайт Міністерства юстиції РФ. Дополнен реестр иностранных средств массовой инфор-

мации, выполняющих функции иностранного агента. 23.04.21. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48414/>.

5. ІА «Regnum». Китай запретил деятельность девяти незаконных общественных организаций. 08.05.2019. URL: <https://regnum.ru/news/2625168.html>.

6. ІА «Ведомости». Когда судьи вспоминают о своем предназначении. 17.05.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/05/17/769749-sudi-o-prednaznachenii>.

7. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про запровадження національної системи стійкості». 27.09.2021. Указ Президента України №479/2021 від 20.08.2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>.

References.

1. ІА «Reuters». Exclusive: Council may rule Afghanistan, Taliban to reach out to soldiers, pilots. 18.08.2021. URL: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-council-may-rule-afghanistan-taliban-reach-out-soldiers-pilots-senior-2021-08-18/>.

2. ІА «РБ». Проект будет закрыт: CEO «Медузы» Галина Тимченко о будущем издания», 10.06.2021. URL: <https://rb.ru/news/timchenko-o-budushem-meduzy/>.

3. ІА «Deutsche Welle». Минюст РФ включил в список СМИ-«иноагентов» The Insider и пятерых журналистов», 23.07.21. URL: <https://www.dw.com/ru/minjust-rf-vkljuchil-v-spisok-smi-inoagentov-the-insider-i-pjateryh-zhurnalistov/a-58617224>.

4. Офіційний сайт Міністерства юстиції РФ. Дополнен реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента. 23.04.21. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48414/>.

5. ІА «Regnum». Китай запретил деятельность девяти незаконных общественных организаций. 08.05.2019. URL: <https://regnum.ru/news/2625168.html>.

6. ІА «Ведомости». Когда судьи вспоминают о своем предназначении. 17.05.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/05/17/769749-sudi-o-prednaznachenii>.

7. «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i obrony Ukrainy «Pro zaprovadzhennia natsionalnoi systemy stiikosti». 27.09.2021. Ukaz Prezydenta Ukrainy №479/2021 vid 20.08.2021 r. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>.

Олена Мілославська

аспірантка кафедри публічної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ.

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-8558-2323>

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ДИЗАЙН ПОЛІТИЧНОГО КОНФЛІКТУ: СПЕЦИФІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття має на меті розглянути сутність та природу виникнення політичних конфліктів, специфіку їх протікання в галузі політології, а також визначити роль інституціонального компромісу в його врегулюванні. У роботі здійснено аналіз літератури, в якій розкрито важливість публічного управління у галузі політичної конфліктології. У статті також акцентовується увага на актуальності дослідження сучасних підходів запобігання конфліктів для подальшого застосування їх у політичному просторі; розглянуто прийом інституціоналізації як засіб вирішення політичного конфлікту.

Ключові слова: політичний конфлікт; публічне управління; політичний компроміс; інституціоналізація політичного конфлікту; держава; політична конфліктологія; інституціональний компроміс.

Olena Miloslavska

PhD student of the Department of Public Policy of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-8558-2323>

INSTITUTIONAL DESIGN OF POLITICAL CONFLICT: SPECIFICS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

The article aims to consider the nature of political conflicts, the specifics of their course in the field of political science, as well as the role of institutional compromise in its settlement. The paper analyzes the literature, which reveals the importance of public administration in the field of political conflict. The article also focuses on the relevance of the study of modern approaches to conflict prevention for further application in the political space; the method of institutionalization as a means of resolving political conflict is considered.

The main theoretical and methodological principles of conflict studies are considered in the article, the scientific approach to solving problem situations of modern public policy, as well as the specifics of their course in the field of political science are considered.

The study of the phenomenology of conflict extends to the broad field of research in psychology, sociology, political science, history, military sciences, pedagogy, philosophy, and public administration as well. The main attention in the work is paid to determining the effectiveness of modern approaches and methods of conflict diagnosis for their further application in the political space, especially the method of institutionalization. The issues of conflict prevention, anticipation of the possibility of conflicts, their analysis, prevention, settlement and constructive resolution of conflict situations in the field of political activity continues, especially institutionalization.

Public administration, as a system for resolving conflict and crisis situations of social development and overcoming them, creates the basis for political, economic and social stability, which is why it is now necessary to study in detail the issues and peculiarities of conflict in public administration. The technology of conflict management, the choice of optimal ways and methods of their solution, ways of settlement by means of the third party are defined. The process of understanding the conflict in the context of the historical development of philosophical political thought and modern scientific discourse is traced.

Key words: political conflict; public administration; political compromise; institutionalization of political conflict; state; political conflictology; institutional compromise.

Постановка
проблеми

Сучасна публічна політика тісно пов'язана з конфліктними ситуаціями та кризовими станами, які вносять свою специфіку в процеси її розвитку, формування та становлення. Тому у зв'язку з цим все частіше виникають питання, які потребують свого теоретичного й практичного осмислення крізь призму конфліктологічної парадигми публічної політики. Багато запитань щодо досягнення компромісної рівноваги залишились й досі невирішеними. Серед них слід виділити ті, що стосуються впливу інституціональних

засобів на врегулювання та вирішення політичного конфлікту.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

За останні роки в Україні з'явилося чимало досліджень, присвячених аналізу конфлікту як важливого явища суспільних відносин. Проблеми публічного управління та роль держави у галузі політичної конфліктології досліджувалися у працях багатьох українських вчених, а саме: А. Бандурки, І. Ващенко, Л. Герасіної,

© Мілославська О. М., 2021.

М. Гетьманчука, В. Друзя, В. Зібцева, О. Зінчиної, І. Куревіної, Ю. Мацієвського, М. Пірен, О. Попової, С. Постоловського, М. Примуша, Є. Тихомирової, Я. Турчин, М. Цюрупи, С. Яремчука, Т. Яхно та інших.

Перелічені вище автори у своїх дослідженнях висвітлюють теоретичні й практичні проблеми конфліктології як науки, розглядають сутність та природу різноманітних видів конфліктів, а також технології й механізми їх розв'язання та попередження. Маємо зазначити, що окремим питанням у роботах цих науковців виступає проблема визначення політичного конфлікту, його типологія, функції, динаміки, форм, а також питання щодо запобігання, регулювання та розв'язання політичних конфліктів.

Аналіз фахової літератури дозволяє нам виокремити актуалізацію окремих аспектів конфліктного потенціалу. Зокрема, проблематику взаємозалежності конфліктів та політичного середовища, а також сутність політичних конфліктів розкривають роботи Ю. Мацієвського (історико-політологічний аналіз теорії конфлікту), М. Примуша (особливості політичних конфліктів та їх типологія), С. Шубіна (характеристика політичного конфлікту через маркетинговий аналіз), І. Побочого (філософсько-політологічний ракурс феномену політичної боротьби), О. Батрименка (особливості сучасних збройно-політичних конфліктів крізь призму політичного аналізу), І. Кіянки (методологічні засади осмислення феномену політичного конфлікту та особливостей його врегулювання), В. Котигоренка (аналіз етнополітичних конфліктів), Т. Білецької (дослідження концептуальних засад виникнення і прояву соціально-політичних конфліктів в українському суспільстві періоду трансформації), Г. Перепелиці (методологічний аналіз воєнно-політичних конфліктів та особливостей їх врегулювання).

Цими дослідниками було обґрунтовано теоретико-методологічні засади дослідження політичних конфліктів, детально вивчено їх сутність, динамічні характеристики, типи, форми. Окрім того, було визначено функції цього явища у суспільстві, особливу увагу приділено військовій формі проходження політичного конфлікту, а також виокремлено загальні шляхи та способи регулювання та вирішення досліджуваного феномену. Проте застосування розробок цих науковців потребує методологічних уточнень, узгоджень та адаптації до особливостей сьогодення.

Мета

Метою нашого дослідження є аналіз наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо формування та реалізації публічного управління у галузі політичної конфліктології, а саме у сфері інституалізації політичного конфлікту в сучасних умовах.

Вклад основного матеріалу

Як це не парадоксально, але саме конфлікти є джерелом змін та рушієм поступу історії: майже усі суттєві політичні трансформації сучасності так чи інакше відбуваються у рамках зародження та розвитку певних конфліктних ситуацій. Однак відразу треба зауважити, що позитивна роль цього феномену проявляється виключно у випадку його регулювання. У противному ж разі нерегульовані політичні конфлікти можуть нести значну руйнівну загрозу. Для політичного середовища

нашої країни проблематика політичних конфліктів та їх регулювання набула особливої важливості в останні роки.

Вочевидь, майже аксіоматичним у політичній науці є той факт, що інтереси та цінності, які представляють для людей певну значущість, часто призводять до конфліктів. Один із засновників конфліктології, дослідник Р. Дарендорф, вважає, що конфлікти іманентно притаманні політичній сфері й безконфліктних товариств не існує, «бо сама думка про безконфліктне суспільство є акт насильства по відношенню до людської природи» [1]. На думку вченого, головне для кожного суспільства – відшукати належні форми і методи розв'язання конфліктів. Виникаючи як зіткнення, передусім, економічних інтересів соціальних спільнот, такі конфлікти обов'язково охоплюють сферу реалізації політичної влади; набуваючи політичного характеру, вони проявляються як соціально-політичні конфлікти.

Сьогодні сучасне теоретичне осмислення політичного конфлікту й особливостей конфліктного менеджменту розділилось на чотири концептуальні напрями: теорію управління конфліктом, теорію врегулювання конфлікту, теорію вирішення або розв'язання конфлікту і теорію трансформації конфлікту. Взагалі сучасний стан наукового осмислення конфліктів характеризується певним відходом від вивчення сутності й природи цього феномену, та зосередженням на динамічних особливостях, проявах та факторах зміни форми конфлікту, що сприяє вивченню механізмів регулювання та шляхів трансформації цього явища.

Оскільки сучасний аспект публічної політики виходить за межі держави та передбачає включеність різнорівневих суб'єктів (громадських груп, державних і недержавних інституцій тощо), то знаходження механізмів узгодження інтересів й пошук компромісних і консенсусних рішень являють собою дуже складний та багатокомпонентний процес, який залежить від різних чинників. До них входять і режимні характеристики держави, інститутів, способів комунікації, культурних традицій в суспільстві тощо. Тут треба зауважити, що у різних типах систем механізм взаємодії суб'єктів публічної політики в умовах конфлікту має різну природу й результативність. Тому на кожному етапі формування публічної політики існує конфліктна ситуація між акторами політичного процесу, яка вимагає виявлення, актуалізації та вирішення [2].

Найактивнішими інституціональними акторами формування й реалізації принципів публічної політики в наш час виступають держава й громадянське суспільство, які, взаємодіючи в конкретному режимному просторі, визначають моделі відносин, орієнтовані або на ієрархічні, або на координаційні, або на діалогові зв'язки. Треба також відмітити, що останнім часом важливу роль у попередженні конфліктів та керуванні ними відіграє суспільство (найчастіше – у вигляді громадських об'єднань). Держава, залишаючись основним публічним актором, починає адаптуватися до нових реалій і вбудовуватися в нову багатопланову систему управління, змінюючись як в структурно-функціональному, так і в культурно-ціннісному плані. Відбувається поступове зміщення акценту з держави на взаємодію держави й суспільства. Інституціональна трансформація призводить до відмови від монополії держави в процесі управління та включення в процес

формування інституціонального дизайну різноманітних представників громадянського суспільства [3]. Так, дослідниця Н. Беляєва вважає, що «публічну політику» робить саме «публіка» (public), яка зовсім не обов'язково асоціює себе з державними інститутами. Окрім того, вона ще значною мірою протиставляє себе: зараз в усьому світі активно йде «реполітизація»: виникають спонтанні масові політичні рухи громадян, які потребують врахування їхньої думки в управлінні державою. Протестуючі вимагають реалізації своїх цивільних прав, вимагають забезпечення можливості громадської участі у виробленні та прийнятті політичних рішень [4]. Отже, як бачимо, з'являються нові учасники публічних процесів, з новими вимогами та ресурсними можливостями, які визначають нові напрями розвитку системи, ступінь її конфліктності та керованості.

Продовжуючи цю тему, дослідник Й. Галтунг вважає, що класи і соціальні шари, як носії протилежних інтересів, можуть сформувати тимчасову спільність, члени якої будуть дотримуватися різних поглядів, але сходиться в думці, що так чи інакше суперечливе питання повинне бути розв'язане ними самими. Тобто, потрібно створити деякий «круглий стіл» для обговорення суперечливих проблем. При цьому, зауважує автор, боротьби як такої уже не буде, її замінить розвинуте переплетення громадських організацій. [5]. Так, дослідник Л. Козер теж вважав, що сама соціальна структура містить гарантії єдності внутрішньо-групових відносин перед обличчям конфлікту: це інституціалізація конфлікту і визначення рівнів його допустимості. Усі соціальні структури відрізняються одна від одної, навіть допустимими способами вираження антагоністичних домагань та рівнем терпимості щодо наявних конфліктних ситуацій [6]. На наш погляд, можна погодитись із цією думкою. Так, наприклад, у демократичному суспільстві зростає кількість конфліктних ситуацій, але водночас йде створення різноманітних інституцій, призначених для їхнього розв'язання. Свобода слова й багатопартійна система дають можливість відкрито обговорювати політичні конфлікти на найширшому суспільному рівні. Така ж можливість існує і для представницьких органів влади. Усе це, здавалося б, створює сприятливий ґрунт для попередження багатьох конфліктів та їхнього мирного розв'язання. Однак на практиці все це не зовсім так. Треба зауважити, що створюючи інституції, спрямовані на попередження небажаних форм протиборства, необхідно враховувати всю складність цієї проблеми. Свого часу Л. Козер справедливо звернув увагу на те, що соціальні системи можуть надто відрізнятись одна від іншої рівнем толерантності та інституціалізації конфліктів. Не існує таких суспільств, де будь-яка антагоністична вимога могла б проявитися безперешкодно і негайно. Тому створення інститутів для розв'язання конфліктів – справа довга, важка і невдячна [6]. Але її необхідно робити, звичайно, з врахуванням регіональних і національних умов і обставин нашого перехідного історичного періоду.

Для конфліктуючих сторін вкрай важливо встановити комунікативний простір, де міг би здійснюватися обмін інформацією й відбувалося б обговорення. Публічні інститути на різних рівнях відіграють тут виключно важливу роль, забезпечуючи інформаційне поле для початку діалогу між громадянським суспільством і державою. Одним із найбільш поширених в західних

демократіях форм інформаційних нарад у масштабах усієї державної системи є публічні майданчики у вигляді громадянських форумів. Практика цивільних форумів набула широкого поширення на національному й на глобальному рівнях. Завдання подібних форумів полягає в розвитку навичок громадської участі, у формуванні громадської думки з важливих питань політики, у розвитку діалогу між владою й громадянським суспільством [7].

Водночас потрібно зауважити, що, говорячи про інституціалізацію конфлікту, необхідно особливо виокремити значення нормативного підходу для його регулювання. Адже, норми поведінки можна певним чином також вважати інституційним утворенням; у всякому разі, як відомо, інститути без норм не діють. Тому й конфлікт, як і всякі стосунки між людьми, тією чи іншою мірою регулюється нормами суспільної поведінки. При цьому діють норми різного роду і змісту: правові, моральні, релігійні, політичні і т. д. Нормативне регулювання конфліктів, на відміну від тимчасово діючих інститутів, робить систему більш стабільною, визначає довгостроковий порядок розвитку й розв'язання конфліктів, і тим самим є найбільш ефективним для розвинутих суспільних систем. Отже, ми можемо зробити висновок, що від здатності системи регулювати й попереджати конфлікти залежить внутрішньо- й зовнішньополітичний курс держави, ефективність політичного управління та якість взаємодії між владою і суспільством. Тому політичні конфлікти, будучи частиною політичного життя держави, визначають специфіку публічного простору кожної системи в залежності від способів виявлення та регулювання існуючих протиріч.

Неможна також не враховувати той факт, що кожна демократична система має свій набір національних складових владних відносин, інститутів, особливостей формування стратегії розвитку та політико-ідеологічних цінностей. Але загальною ланкою для всіх держав є зв'язок між режимом політичної системи та характером публічної політики. Саме політична система з притаманним їй режимом визначає характер й направленість публічної політики, у той час як остання змушує проводити модифікацію структурних компонентів системи. Ми погоджуємося з думкою дослідника А. Соловйова, який зазначає, що спрямованість правлячого режиму є синонімом державних стратегій і розвитку держави. Тому кожний суспільний актор, який намагається впливати на їх зміст, повинен як мінімум:

а) мати в своєму розпорядженні вагомий для даного режиму ресурси, які неможливо ігнорувати та які здатні змінити цільові й ціннісно-орієнтаційні установки елітарних груп;

б) володіти технологічними можливостями чинення тиску на правлячу коаліцію.

Проте, навіть маючи ресурси, але не володіючи «засобами доставки» своїх інтересів, соціальні групи не зможуть зробити впливу на стратегічні цілі центральних виконавчих органів, що підтримують хоча і постійні, але вибіркові контакти і з іншими державними інститутами (включеними в процес розподілу ресурсів) і з певними цивільними структурами [8]. Отже, змістова характеристика публічної політики залежить від того наскільки політичний режим держави дає ресурсну можливість суб'єктам політичного процесу виражати свої інтереси і впливати на прийняття загальнозначущих рішень.

Оскільки публічна політика здійснюється у різних режимних середовищах, то і рівень конфліктності, і варіанти управління й регулювання конфліктами будуть істотно розрізнятися. А також істотно буде відрізнятися і характер інституціоналізації конфліктів, тактика й стратегія поведінки публічних акторів у цьому процесі. Але неминучість конфлікту характеризує не тільки внутрішнє середовище публічного простору, але і його глобальний рівень, де взаємодія акторів направлена на вирішення глобальних проблем.

Під інституціоналізацією конфліктів слід розуміти процес формування комплексу формальних і неформальних правил, принципів, норм, установок, що регулюють сферу конфліктних взаємодій і роблять форму їх прояву в результаті цього передбачуваною та керованою [9]. При цьому дотримання принципів інституціоналізації конфліктів є важливою умовою для успішного управління ними в різних типах систем, а також зниження ризиків у полі політики. Успішна керованість конфліктами залежить ще й від стану самих інститутів, від ступеня їх організованості, рівня їх легальності та легітимності. Ось чому важливою інституціональною умовою цивілізованого регулювання конфлікту є рівень організації сторін: чим вище рівень організації суб'єктів публічної політики, тим більш сприятливіша інституціоналізація конфлікту. Але у випадку, якщо одна сторона добре організована, а друга – аморфна, роздроблена, не мобілізована за своїми громадянськими й політичними ресурсами, то існує велика ймовірність того, що перша постаріється витіснити другу із соціально-політичного простору, порушуючи тим самим умови цивілізованого регулювання конфліктів.

Ще однією з важливих умов цивілізованого регулювання конфліктної ситуації є наявність інституціональних механізмів, які забезпечують інформаційні наради, консультації, переговори, дослідження можливих альтернатив і пошуки взаємоприйнятних рішень. І навпаки, перспективи тупика або структурного примусу зростають, якщо інституціональні механізми обмежують можливості угоди. Інституціональний підхід, який є провідним у нашій синтетичній концепції, включає в аналіз публічні інститути й інституції, які формують публічну політику на різних її етапах і рівнях. На кожному етапі розробки політики публічні інститути й інституції, в залежності від своїх ресурсних можливостей, є тією силою, від спрямованості дій якої залежать ефективність і результативність всього процесу [10].

Треба також зауважити, що ефективність інституціональних механізмів безпосередньо залежить від публічних інститутів на кожному рівні конфлікту, які в різних режимних середовищах мають свою ступінь відповідальності, ресурсну можливість та результативність впливу. При цьому слід розуміти, що інститути та інституціональні механізми – це не раз і назавжди задані константні величини. В умовах конфліктної взаємодії вони не тільки виступають у ролі регуляторів та амортизаторів, але й самі можуть змінюватись і оновлюватись. При цьому можуть відбуватися зміни форм правління, устрою, виборчої системи, перформатування партії або громадської організації тощо. Деякі інституціональні механізми в процесі врегулювання політичного конфлікту можуть навіть зникати внаслідок того, що перестають функціонувати певні політичні системи, партії, організації тощо та з'являтися в нових

формах (створюються нові органи управління, партії, організації, рухи тощо).

Водночас потрібно відмітити, що під інституціоналізацією політичного конфлікту слід розуміти не тільки формування та функціонування інститутів, органів та організацій, які сприяють ефективному вирішенню конфліктів чи нормативно-правове оформлення процесу конфліктного менеджменту, а також і організаційне та легальне обрамлення процесу регулювання. Маються на увазі, в першу чергу, такі умови, які сприяли б усвідомленому сприйняттю конфлікту суспільством як нормального легітимізованого явища. Це такі умови:

- визнання альтернативності позицій, які перетинаються у конфлікті;
- визначення статусу сторін конфлікту й рівня їх підтримки;
- співвідношення процесу регулювання із соціальною реальністю, де він відбувається;
- можливість використання конституційних підходів до конфліктів;
- сприяння засвоєнню учасниками конфлікту вступу в силу певних правил їх боротьби;
- самоорганізація учасників конфлікту у процесі розвитку конфлікту.

Окрім того, інституціоналізація конфлікту передбачає й використання певних політико-дипломатичних форм взаємодії: переговорів, ролі третьої сторони у пошуку та впровадженні ефективної концепції регулювання, посередництва та арбітражу.

Отже, у підсумку ми бачимо, що суспільно-політичні конфлікти, зіткнення та протистояння є невід'ємними складовими розвитку будь-якого суспільства. Але найбільш ефективною формою попередження конфлікту є усунення його причин. Йдеться про можливість запобігати конфліктам, виявляти потенційний конфлікт, знаходити шляхи усунення конфліктних ситуацій на ранніх стадіях, створювати у публічному просторі уявлення про цивілізоване ставлення до конфліктів. Тому запобігання конфлікту завжди більш розумне і корисне, ніж його припинення, врегулювання чи розв'язання.

Як ми змогли переконатися, важливим прийомом попередження та керування конфліктами є інституціоналізація, яка веде до упорядкування вимог, претензій та прагнень учасників конфлікту. Також особливе значення в урегулюванні конфліктів мають нормативні механізми, які роблять систему більш стабільною, визначають довготривалий порядок розвитку і розв'язання конфлікту. Метод поєднання формальних та соціальних норм у процесі регулювання конфліктних ситуацій дає можливість виробити певну традицію і вивести свою унікальну формулу вирішення спірних питань, не піддаючи небезпеці систему в цілому. Таким чином, у результаті взаємодії трьох секторів соціуму, в громадському менталітеті створюється специфічна конфліктна парадигма світосприйняття, яка виходить із визнання перманентності конфлікту та можливості позитивного впливу на нього у будь-яких ситуаціях.

Література.

1. Здравомыслов А. Г. Социология конфликта. Москва: Аспект-Пресс, 1996. 317 с.

2. Kaufman S. Decision-making and conflict management processes in local government. Edited by: Richard D. Bingham et. al. *Managing local government: public administration in practice* - Newbury Park, Calif: Sage, 1991. P. 115–134.
3. Купряшин Г. Л. Государственное управление посредством институциональных изменений. *Полис*. №6. 2012. С. 112–125.
4. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. *Полис*. 2011. №3. С. 72–87.
5. Galtung J. Institutionalized conflict resolution: a theoretical paradigm. *Journal of Peace Research*. 1965. Vol. 2. № 4. P. 348–397.
6. Козер Л. Враждебность и напряженность в конфликтных отношениях. Хрестоматия по конфликтологии / сост. Н. И. Леонов. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/Konflikt/04.php
7. Мэтьюз Д. Политика для народа (граждане в поисках своего места в политике) / пер. с англ. Москва: Пресс Лтд, 1995. 255 с.
8. Соловьев А.И. Формирование элит в механизмах государственной власти и управления. Труды семинара ЦПАГУП Проблемы современного государственного управления в России. *Научный эксперт*. 2010. Вып. 2(32). 96 с.
9. Хантингтон С. Зіткнення цивілізацій: навч.-метод. посіб. з курсу «Регіональні конфлікти у країнах Азії, Африки після Другої світової війни». Одеса: Астропринт, 2003. С. 21–28.
10. Чальцева О. М. Глобальне громадянське суспільство як актор глобальної публічної політики. *Політичне життя*. №1. 2016. С. 101–106.

References.

1. Zdravomyslov A. H. Sotsyolohyia konflykta. Moskva: Aspekt-Press, 1996. 317 s.
2. Kaufman S. Decision-making and conflict management processes in local government. Edited by: Richard D. Bingham et. al. *Managing local government: public administration in practice* - Newbury Park, Calif : Sage, 1991. R. 115–134.
3. Kupriashyn H. L. Hosudarstvennoe upravlenye posredstvom unstyututsyonalnykh yzmenenyi. *Polys*. №6. 2012. S. 112–125.
4. Beliaeva N. Yu. Razvytye kontsepta publychnoi polytyky: vnymanye «dvyzhushchym sylam» y upravliaiushchym sub'yektam. *Polys*. 2011. №3. S. 72–87.
5. Galtung J. Institutionalized conflict resolution: a theoretical paradigm. *Journal of Peace Research*. 1965. Vol. 2. № 4. P. 348–397.
6. Kozher L. Vrazhdebnost y napriazhennost v konflyktnykh otnosheniakh. Khrestomatyia po konflyktolohyy / sost. N. Y. Leonov. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Psihol/Konflikt/04.php
7. Mэtiuz D. Polytyka dlia naroda (hrazhdane v poyskakh svoeho mesta v polytyke) / per. s anhl. /D. Mэtiuz. Moskva: Press Ltd, 1995. 255 s.
8. Solovev A.Y. Formirovaniye эlyt v mekhanyzmakh hosudarstvennoi vlasty y upravleniya. Tруды semynara TsPAHUP Проблемы современного hosudarstvennogo upravleniya v Rossyy. *Nauchnyy yekspert*. 2010. Vup 2(32). 96 s.
9. Khantynhton S. Zitknennia tsyvilizatsii: navch.-metod. posib. z kursu «Rehionalni konflikty u krainakh Azii,

Afryky pislia Druhoi svitovoi viiny». Odеса: Astroprynt, 2003. S. 21–28.

10. Chaltseva O. M. Hlobalne hromadianske suspilstvo yak aktor hlobalnoi publichnoi polityky. *Politychne zhyttia*. №1. 2016. S. 101–106.

Віталій Свiчинськийаспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Досліджено сутність та основні підходи до визначення поняття ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, розглянуто критерії оцінювання ефективності. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, виявлено основні проблеми у цій сфері та надані відповідні рекомендації щодо удосконалення НПА різних рівнів. Запропоновано шляхи підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади на основі впровадження систематичного оцінювання їхньої діяльності.

Ключові слова: ефективність діяльності органів виконавчої влади; критерії оцінювання; нормативно-правове забезпечення; моніторинг; система оцінювання.

Vitalii SvichynskiyPhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine**EVALUATION OF EFFICIENCY OF LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES**

The essence and basic approaches to the definition of the concept of efficiency of local executive bodies are investigated, the criteria of evaluation of efficiency are considered. The target and functional aspects of the complex estimation of efficiency of activity of authorities, technologies of the analysis of efficiency of activity of public authorities are characterized. It is emphasized that efficiency is understood as the possibility and significance of obtaining a result for those to whom it is intended, the ratio of the significance of this result and the amount of effort spent to achieve it. Evaluation is the comparison of processes or results with certain standards – explicit or implicit, in order to improve the evaluated objects. Evaluation should ideally be comprehensive, multifactorial, priority, continuous and reliable.

The normative and legal support for assessing the effectiveness of local executive bodies is analyzed, the main problems in this area are identified and relevant recommendations for improving the NPA of different levels are provided. The Office of the President of Ukraine is proposed to initiate and coordinate the process of comprehensive improvement of the entire system of executive power on the basis of the development and implementation of the concept of joint and several liability. The development of this concept and its subsequent implementation should take place with the participation of stakeholders from government, business and civil society. Ways to increase the efficiency of local executive bodies on the basis of the introduction of a single comprehensive system of evaluation of their activities are also proposed.

Key words: efficiency of activity of executive bodies; evaluation criteria; normative-legal maintenance; monitoring; evaluation system.

Постановка
проблеми

Розвиток системи публічної влади в умовах політичних і соціально-економічних перетворень, що відбуваються в Україні, стримується адміністративно-бюрократичними відносинами в її органах. Оцінка стану системи публічного управління свідчить про наявність в ній дублювання функцій і повноважень, надмірної бюрократизації, закритості, нездатності швидко реагувати на зміни у зовнішньому середовищі та ін. З огляду на зазначене, створення ефективної системи публічної влади є одним з основних завдань, що стоїть сьогодні перед політичним керівництвом України.

Таким чином, питання оцінки роботи влади з позицій її ефективності та відповідальності розглядається вже у світовому, глобальному масштабі. Відтак важливим завданням в умовах реалізації масштабного комплексу реформ в Україні є розробка методик оцінки ефективності публічного управління і стандартів якості управлінських процедур. Однак, практика оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої

влади свідчить про недосконалість системи оцінки ефективності їх діяльності.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питанням оцінки та підвищення ефективності діяльності органів державного управління в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, А. Дегтяря, О. Єгорова, Д. Карамішева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латиніна, Н. Мельтюхової та інших.

Однак у вітчизняній науковій літературі бракує праць, присвячених опрацюванню підходів до визначення ефективності діяльності органів влади, з одного боку, адаптованих до сучасних українських реалій, а з іншого – таких, що враховують сучасні тенденції розвитку управлінської науки і провідний закордонний досвід.

Мета

Метою статті є визначення шляхів підвищення ефективності діяльності

місцевих органів виконавчої влади на основі систематичного оцінювання ефективності їх діяльності.

Виклад
основного
матеріалу

Як свідчить практика, ефективність як інтегральна і структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організувати і яким управляти. При цьому оцінка ефективності

діяльності органів публічної влади має здійснюватись безперервно і включати: вибір системи показників ефективності, розробку стандартів (нормативів і процедур) ефективності, вимірювання показників ефективності, зіставлення фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів.

Для розуміння внутрішньої сутності оцінки і ефективного її застосування необхідно розрізнати оцінку як функцію, оцінку як процес і оцінку як результат [1].

Оцінювання є діяльністю, основою якої є порівняння двох об'єктів між собою або з третім об'єктом, що відіграє роль еталону, у процесі чого визначається міра відхилення або наближення до еталону, або частота прояву певних якостей.

Стосовно управлінських рішень, оцінка передбачає порівняння деякої нормативної і фактичної моделей ситуації (явища, процесу). Перша, з якою порівнюємо, є еталоном, а друга – об'єктом, який порівнюємо. Порівняння відбувається за допомогою спеціальних прийомів, процедур і здебільшого зводиться до оцінки відповідності рішення та процесу його прийняття певним нормативним актам, встановленим нормам і правилам.

Вирішення проблеми оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади має ґрунтуватися на побудові системи оцінок, яка забезпечує: комплексність (розгляд управлінської діяльності з різних позицій: економічних і соціальних, кількісних і якісних, поточних і перспективних тощо); багатофакторність (результативність, орієнтація на споживачів, координація); пріоритетність (акцентування уваги на головних її моментах, які мають визначальний вплив на інші); безперервність (оцінка має здійснюватися не одноразово, а періодично, постійно); надійність (методи оцінки повинні бути перевірені та верифіковані) [1].

У загальному вигляді ефективність розуміється як можливість досягнення результату, який є значимим для тих, кому він призначений, а також як відношення значущості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення.

Різницю і взаємозв'язок між результативністю і ефективністю чітко визначила Л. Приходченко: «Результативність є співвідношенням між отриманим результатом і задекларованими цілями, визначається ступенем їх відповідності. Відповідно, ефективність оцінюється за витратами на отриману одиницю результату, як співвідношення між результативністю та економічною ефективністю» [2].

Комплексна оцінка ефективності діяльності органів влади має проводитися з урахуванням цільового та функціонального аспектів [3]. Цільовий аспект – ефективність оцінюється за динамікою просування до нормативних значень показників соціально-економічного розвитку за критерієм «витрати – результати». Показники оцінки: ступінь просування до актуальних цілей; динаміка показників, що характеризують загальні цілі соціально-економічного розвитку.

Функціональний аспект – оцінка ефективності базується на показниках якості виконання основних функцій управління і наявності умов для їх здійснення. Показники оцінки: якість системи цільового стратегічного планування та управління; законодавче, нормативне та методичне забезпечення; наявність і якість роботи функціональних підрозділів цільового планування і управління; наявність інформаційно-аналітичної системи оцінки соціально-економічної ситуації.

Ефективність публічного управління часто розглядається з позиції двох вимірних складових: соціальної та економічної ефективності.

Соціальна ефективність публічного управління визначається ступенем досягнення поставлених цілей діяльності з урахуванням суспільних інтересів. Вона відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з урахуванням впливу, який він справляє на стан суспільства, і пов'язана кількісними і якісними показниками, серед яких – оперативність та регулярність.

Економічна ефективність публічного управління визначається як відношення вартості ресурсів, витрачених для наданих певних послуг, до обсягу цих послуг (витрати на одну послугу) і відображає внутрішній стан, дієздатність системи державного управління, оцінює її власну діяльність.

Поняття «критерій ефективності» публічного управління позначає ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень. Оцінка ефективності державного управління необхідна не тільки самим органам публічної влади, а й суспільству, що дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів. А для державних службовців – це засіб удосконалення їх управлінської діяльності.

Об'єктами оцінки ефективності є результати управлінської діяльності органів влади: рівень життя, стан суспільних відносин, процеси, конкретні акти та ін. В основі критеріїв ефективності лежать принципи публічного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального управління, і є засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності.

У вітчизняній практиці публічного управління оцінювання використовується досить рідко, тоді як в західній традиції воно є основою прикладних досліджень, перевірок ефективності реалізації державних програм і недержавних проєктів. Оцінювання є ключовим аналітичним процесом в усіх дисциплінарних практичних наукових пошуках. В цілому категорія оцінювання може бути синонімом експертизи та рейтингування.

Оцінювання політики – це систематична оцінка якості й ефективності політики, результатів її здійснення для вивчення її впливу на суспільство і вироблення рішень [4]. Оцінювання певної програми як комплексного управлінського рішення комплексної проблеми є сферою, у якій використовується багато дослідницьких технологій з соціальних наук та з таких наук, як право, логіка, етика тощо [5].

О. Криворучко дослідив декілька методів оцінювання, за допомогою яких здійснюється аналіз ефективності діяльності органів публічної влади [6]. До них належать:

1) Порівняння результатів. Така технологія здійснюється за конкретними даними і дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добитися кращих результатів, а інші – ні.

2) Заплановане у порівнянні з досягнутим. Цей метод аналізу результатів спирається на визначенні для органів влади конкретних цілей діяльності, які можуть базуватися на аналізі минулого виконання, порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період, затверджених стандартах, даних приватного сектору і недержавних організацій, вивченні реальних потреб населення тощо.

3) Часові тенденції. Цей метод базується на тому, що зміни у діяльність місцевих органів влади, як позитивні, так і негативні, відбуваються поступово. Але у кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Правове закріплення процедури оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади вперше було зроблено в постанові КМУ «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України» від 18.05.2011 № 522. Ця Методика є інструментом внутрішнього оцінювання діяльності органів виконавчої влади і спрямована на аналіз результативності управління, прийняття рішень і визначення заходів щодо подальшого вдосконалення управління.

Прийнятий у 2015 році Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив: «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики – це періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу і оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями». Вважаємо таке розуміння моніторингу і оцінки занадто вузьким, яке не відповідає їх сучасним потребам оцінювання діяльності органів публічної влади.

Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856. За висновком експерта М. Савви, створена система моніторингу та оцінювання державної регіональної політики не позбавлена недоліків і може розглядатися як пілотний проект, який має бути суттєво удосконалений за підсумками практичного застосування [7]. Адже система показників моніторингу і оцінювання не використовує всі можливості для адекватної оцінки результативності державної регіональної політики: вона оцінює створені нові матеріальні цінності, але не здатна оцінювати нові нематеріальні цінності, наприклад, зміни суспільної свідомості.

У 2020 році КМУ постановою від 24.01.2020 № 35 затвердив Порядок реалізації експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та

оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (МДА).

Моніторинг та оцінка діяльності голів МДА проводиться шляхом розрахунків значень показників, темпів їх приросту, визначення рейтингової оцінки (ранжування) регіонів, загальної рейтингової оцінки в цілому та проведення аналізу динаміки затверджених показників, а також проведення оцінки в кожному регіоні окремо без застосування міжрегіонального порівняння. Показники визначено з урахуванням Програми діяльності КМУ та відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Моніторинг та оцінка діяльності голів МДА здійснюється Секретаріатом КМУ на підставі наявних даних державної статистики, інформації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних і Київської міської держадміністрацій та інших джерел відкритих даних, зокрема з використанням електронних алгоритмів збору та обробки даних, оприлюднює результати моніторингу та оцінки на офіційному веб-сайті КМУ та інших веб-ресурсах.

Моніторинг та оцінка проводяться трьома етапами. На першому етапі за певними формулами здійснюється розрахунок значень показників у базовому або попередньому та звітному періодах. На другому етапі здійснюється розрахунок темпу приросту значень показників у звітному періоді порівняно з базовим або попереднім періодом. На третьому етапі здійснюється визначення загальної рейтингової оцінки ефективності діяльності голів МДА як сума нормованих значень показників.

За допомогою системи показників кількісно оцінювався стан справ на певній території у таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство, капітальне будівництво, енергетика, спроможність територіальних громад, реалізація бюджетних програм, податки та інші бюджетні надходження, виконання бюджету, державні закупівлі, заборгованість з виплати зарплати, виконання доручень прем'єр-міністра та ін.

Водночас, під час обрахунку показників проводилася аналітична робота зі збору та оцінки даних, їх вивчення, порівняння та узагальнення. До цього процесу, окрім підрозділів Секретаріату та відповідних міністерств, долучилися окремі центральні органи виконавчої влади. За результатами проведеної роботи і апробації моніторингу та оцінки діяльності голів ОДА та Київської МДА Директоратом координації та оцінки регіональної політики спільно з міністерствами, обласними та Київською міською держадміністраціями підготовлено зміни до Порядку, які затверджено постановою від 04.08.2021 № 816, якою тривалість експерименту продовжено до 31 січня 2022 року, кількість показників оцінювання збільшено з 25 до 38 (де 38-й показник – виконання доручень прем'єр-міністра), а їхній зміст уточнено.

Загальна рейтингова оцінка ефективності діяльності голови МДА певного регіону розраховується шляхом поділу середнього арифметичного суми загальних оцінок показників цього регіону на суму нормованих значень показників цього регіону і формується від найвищого значення до найнижчого. Розрахунок темпу приросту за показниками у звітному періоді порівняно з базовим періодом та проведення їх аналізу здійс-

нюється окремо – без застосування міжрегіонального порівняння.

До проведення моніторингу та оцінки Секретаріат КМУ може залучати у разі потреби представників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, науково-дослідних установ, міжнародних організацій, громадських об'єднань та інших заінтересованих осіб.

Аналізуючи цей нормативний документ державної політики, варто відмітити достатньо ретельну проробленість методики оцінювання діяльності МДА. Хоча наявність численних формул і відсутність досвіду використання цієї методики певним чином гальмує її практичне застосування. Крім того, не зовсім зрозуміло алгоритм подальших дій кожної МДА, Секретаріату КМУ та власне самого уряду за результатами моніторингу. Нічого не відомо і про мотивацію керівників, які досягли кращих та гірших результатів. Є побоювання, що керівники, діяльність яких підлягає оцінюванню, у своїй поточній діяльності зосередяться саме на тих 36 контрольних показниках, а решту видів своєї діяльності виконуватимуть за залишковим принципом.

Висновки

Потреба в організації належного моніторингу та оцінювання діяльності органів виконавчої влади в Україні дедалі загострюється через ускладнення завдань, які мають вирішувати ці органи в умовах сучасних викликів.

З метою більш чіткого визначення відповідальності кожного з органів виконавчої влади за виконання закріплених за ним управлінських функцій у відповідній сфері діяльності варто розвинути систему моніторингу та оцінювання, крім регіонального, на районний рівень – з урахуванням зміни районного поділу України, який відбувся за Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 3650 »Про утворення та ліквідацію районів«, якою замість 490 районів на території України утворено 136 районів, – а також на територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Адаже запорукою ефективності функціонування усієї системи органів виконавчої влади є скоординованість діяльності цих органів на усіх рівнях та їхня солідарна відповідальність – як за належне виконання управлінських процесів, так і за їх кінцеві результати.

Істотною вадою експериментально запровадженої системи моніторингу та оцінювання діяльності голів МДА є, на наш погляд, фактичне усунення від цього оцінювання представників сфери бізнесу і громадськості, які є основними споживачами управлінських рішень та управлінських дій (або бездіяльності) органів влади та їх посадових осіб. Тож вказану методику слід доповнити механізмами врахування експертної думки представників вказаних категорій споживачів управлінської «продукції» влади.

Пропонується також розробити відповідні моделі та впроваджувати в кожному органі виконавчої влади комплексні системи управління якістю та ефективністю діяльності на базі стандартів ISO 9001:2015, адаптовані до умов органів виконавчої влади та сфери їх управлінської діяльності. Зокрема, передбачити зовнішню оцінку діяльності кожного органу та його підрозділів.

Перспективою подальших розвідок у сфері дослідження є розробка комплексної методики оцінки ефективності публічного управління та стандартів якості

управлінських процедур з урахуванням висловлених вище рекомендацій щодо їх моніторингу та оцінки.

Література.

1. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283.
2. Приходченко Л. Л. Сутність механізму забезпечення ефективного державного управління. *Теорія та практика державного управління*. Харків: Вид-во Хар-PI НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 3(30). С. 1–10.
3. Машкаров Ю. Г., Орлов О. В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3(54).
4. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. 164 с.
5. Атаманчук Г., Василенко Г. Теория государственного управления. Москва: Омега, 2004. 384 с.
6. Криворучко О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління: наукові праці*. Вип. 286. Том 298. С. 95–98.
7. Пильгун Л., Савва М. Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування». Підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США. 15.12.2017. URL: http://ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf

References.

1. Oliinyk D. Suchasni metody otsinky efektyvnosti diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2013. Vyp. 34. S. 275–283.
2. Prykhodchenko L. L. Sutnist mekhanizmu zabezpechennia efektyvnoho derzhavnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Kharkiv: Vyd-vo KharPI NADU «Mahistr», 2009. Vyp. 3(30). S. 1–10.
3. Mashkarov Yu. H., Orlov O. V. Osnovni chynnyky, shcho vplyvaiut na efektyvnist diialnosti rehionalnykh ta mistsevykh orhaniv vldy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2016. Vyp. 3(54).
4. Tsvetkov V. Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). Xarkiv: Pravo, 1996. 164 s.
5. Atamanchuk H., Vasylenko H. Teoryia hosudarstvennoho upravleniia. Moskva: Omega, 2004. 384 s.
6. Kryvoruchko O. Kryterii ta pokaznyky efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne upravlinnia: naukovy pratsi*. Vyp. 286. Tom 298. S. 95–98.
7. Pylhun L., Savva M. Ekspertnyi vysnovok shchodo proektu Zakonu Ukrainy «Pro derzhavne stratehichne planuvannia». Pidhotovleno v ramkakh proektu Ukrainiskoi asotsiatsii otsiniuvannia «Posyleniia detsentralizatsii v Ukraini» za finansovoi pidtrymky Natsionalnogo fondu na pidtrymku demokratii (NED), SShA. 15.12.2017. URL: http://ukreval.org/images/news/2018-01-08-eksp-vysnovky/expertyza-proekt-ZU_04.12.2017.pdf

Олександр Чокля

аспірант кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0815-4915>**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ:
ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ**

Стаття присвячена основним поняттям та категоріям, які використовуються в правовому регулюванні та публічному управлінні сфери фізичної культури і спорту в Україні. Понятійно-категоріальний апарат цієї сфери знаходиться під постійним впливом динамічності відносин, які існують в нашому суспільстві, та з урахуванням цього зазнає суттєвих змін. В статті був проведений аналіз існуючих визначень ключових понять, що дозволяє краще зрозуміти її специфіку та як наслідок запровадити найбільш оптимальні та ефективні методи публічного управління. Автором проаналізовано проблематику застосування понятійного апарату, запропоновано зміни до визначень понять та запропоновано розширення сучасних напрямів спорту.

Ключові слова: сфера фізичної культури і спорту; понятійно-категоріальний апарат; публічне управління; правове регулювання; міжнародний досвід; законодавство.

Oleksandr Choklya

PhD student of the of the State Studies and Law Chair

ORIDU NADU under the President of Ukraine

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0815-4915>**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE
AND SPORTS IN UKRAINE: CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS**

Problem statement and relevance. Of course, sports and physical culture are an interesting area of public relations, covering various activities and interests. It is generally accepted that physical activity and sports are a manifestation of a healthy lifestyle, physical development and a component of public health. However, it is necessary to establish whether there is a sufficient level of legal regulation in this area, whether there is an unequal application of the rules governing this area, whether important concepts and their content are disclosed? From the above, the main question is whether there is sufficient protection for people who are involved in sports and physical culture in Ukraine? This determines the problems and relevance of the study of the conceptual and categorical apparatus of public administration in the field of physical culture and sports. We will try to present and analyze the main concepts that circulate in this area of public relations and, at the same time, in relation to some of them we will express our vision of their definition.

The purpose of the article is to identify the features of state and legal regulation of physical culture and sports in Ukraine, to identify problems of such regulation, to disclose the system of legal sources in this area.

To achieve this goal, the following **tasks** were formed: to analyze the legal framework on this issue and the current state of state and legal regulation of this area, to identify problematic issues of legislation in this area and suggest possible ways to solve them.

The essence of the study. The article is devoted to the main concepts and categories used in the legal regulation and public administration of physical culture and sports in Ukraine. The conceptual and categorical apparatus of this sphere is under the constant influence of the dynamics of relations that exist in our society, and with this in mind undergoes significant changes. The article analyzes the existing definitions of key concepts, which allows to better understand its specifics and as a result to introduce the most optimal and effective methods of public administration. The author analyzes the problems of application of the conceptual apparatus, proposes changes to the definitions of concepts and proposes the expansion of modern sports.

Conclusion and final results. Considering the basic concepts of the field of physical culture and sports, given in the Law of Ukraine «On Physical Culture and Sports», creates an idea of the social relations that arise in this area. It is important to note the successes and positive developments in the legal regulation and public administration of the sphere. This is evidenced by the dynamics of changes to this law, the introduction of new areas of its implementation and the emergence of new regulations. Of course, there are some inaccuracies in the formulation of existing concepts, but there are no limits to perfection. It is important to timely eliminate gaps that hinder the development of the whole sphere. The study reveals the problems of definitions of the relevant Law and suggests ways to improve them. I do not hope that the authorities, in such difficult tests of the global pandemic, will properly assess the importance of the development of physical culture and sports, which plays a crucial role in improving the health of the population and will continue to optimize legislation.

Key words: Sphere of physical culture and sports; categorical apparatus; public administration; legal regulation; international legislation; legislation.

Постановка проблеми

Безумовно спорт та фізична культура є цікавою сферою суспільних відносин, що охоплює різні напрями діяльності та інтересів. Загальнови-знано, що заняття фізичною культурою і спортом є проявом здорового способу життя, фізичного розвитку та складовою здоров'я населення. Однак необхідно встановити чи достатній рівень правового регулювання цієї сфери, чи не виникає неоднакового застосування норм, які регулюють таку сферу, чи розкриті важливі поняття, їх зміст? З наведеного постає основне питання чи достатня захищеність людей, які залучаються до спорту та фізичної культури в Україні? Це зумовлює проблематику та актуальність дослідження понятійно-категоріального апарату публічного управління у сфері фізичної культури і спорту.

Спробуємо навести та проаналізувати головні поняття, які циркулюють у цій сфері суспільних відносин та, в той же час, щодо деяких з них висловимо своє бачення їх визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості організації нормативно-правового забезпечення та управління в сфері фізичної культури і спорту є предметом вивчення таких науковців як С. Алексєєв, А. Апаров, Р. Бабій, Г. Бордюгова, І. Гасюк,

А. Глашев, М. Журба, С. Забара, О. Завальнюк, Л. Захарова, В. Зуєв, І. Наставний, А. Палюх, І. Процик, О. Романишин, М. Ткалич та інші.

Мета

Метою статті є виявлення особливостей державно-правового регулювання сфери фізичної культури і спорту в Україні, визначення проблем такого регулювання, розкриття системи правових джерел у вказаній галузі.

Для досягнення такої мети було сформовано такі завдання: проаналізувати нормативно-правову базу із вказаної проблематики та сучасний стан державно-правового регулювання цієї сфери, визначити проблемні питання законодавства в цій сфері та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Основою методології дослідження є системний, системно-функціональний підходи. Активно використовувався евристичний метод дослідження.

Виклад основного матеріалу

Відзначаючи важливість сфери фізичної культури і спорту, необхідно окремо зупинитися на специфічному понятійно-категоріальному апараті, який заклад законодавець для цієї сфери публічного управління, що водночас є рисою відмінностей від інших сфер. Певною мірою специфічні для сфери методологія та предмет сфери фізичної культури і спорту підкреслені спеціальними поняттями, що знайшли закріплення в чинних нормативно-правових актах.

Звісно в науковому середовищі існує широка різноманітність понять та їх визначень у цій сфері, але викладений матеріал ґрунтується на чинному законодавстві України.

Основу правового регулювання сфери фізичної культури і спорту складають Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про фізичну культуру і спорт», Закон України «Про підтрим-

ку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні», Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», Закон України «Про антидопінговий контроль у спорті», міжнародні договори України, підзаконні нормативно-правові акти, статутні та регламентні документи відповідних суб'єктів сфери фізичної культури і спорту та міжнародних спортивних організацій, інші нормативно-правові акти.

Визначення ключових понять – «фізичної культури» і «спорту» є основоположними та характерними для всієї сфери. Вони наведені в профільному нормативному акті цієї сфери – Законі України «Про фізичну культуру і спорт» [1]. Цей Закон визначає загальні правові, організаційні, соціальні та економічні основи діяльності у вказаній сфері та регулює суспільні відносини у створенні умов для розвитку фізичної культури і спорту, основні терміни та їх визначення.

Так, фізична культура – це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя. Фізична культура має такі напрями: фізичне виховання різних груп населення, масовий спорт, фізкультурно-спортивна реабілітація [1, ст. 1].

Певним чином поняття фізичної культури відображає напрямок діяльності держави та одну з основних задач правового регулювання, спрямовану на розвиток та здоровий спосіб життя людей [2, с. 6].

Спорт – діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована

на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній

та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них. За своїм змістом фізична культура є більш широким поняттям, що включає в себе поняття спорту. Спорт, так би мовити, є органічною частиною фізичної культури [1, ст. 1].

Спорт – це вже спеціальний напрямок фізично-рухової активності, який відрізняється за ознакою змагальності. Спорт має такі напрями: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, службово-прикладний та військово-прикладний спорт, спорт осіб з інвалідністю тощо [1, ст. 1]. Доцільно було б додати у визначення цього терміна те, що до спорту також належить масовий спорт (спорт для всіх) та любительський (аматорський) спорт. Аргументування цього буде наведено далі за текстом.

Неолімпійський спорт – напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з неолімпійських видів спорту та підготовкою спортсменів до цих змагань [1, ст. 1].

Олімпійський спорт – напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з олімпійських видів спорту та підготовкою спортсменів до цих змагань [1, ст. 1].

Спорт осіб з інвалідністю – напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з видів спорту осіб з інвалідністю та підготовкою спортсменів до цих змагань [1, ст. 1].

Одним з основних каталізаторів розвитку спорту є професійний спорт – комерційний напрям діяльності у спорті, пов'язаний з підготовкою та проведенням видовищних спортивних заходів на високому організаційному рівні з метою отримання прибутку [1, ст. 1]. Саме цей напрям спорту є одним з найбільш динамічних та прогресивних. Надбання саме професійного спорту глобально впливають на інші напрями спорту, зокрема, на любительський та масовий спорт. Професійний спорт задає їм ритм та темп розвитку, виставляє нові орієнтири результатів. Він привносить постійні зміни і до життя спортсменів, порядку організації їх тренування та фізичної підготовки, організації проведення спортивних заходів, втілення в життя надбань науково-технічного прогресу, спеціального раціону харчування спортсменів, спортивної медицини та стандартів медичного супроводження спортивної діяльності тощо. Цей напрям спорту є й найбільш економічно привабливим порівнюючи з іншими напрямками спорту. Особливістю професійного спорту є більш широке коло учасників професійних спортивних праводів. Одночасно професійний спорт слугує плацдармом для самореалізації людей широкого кола спеціальностей: психологів, дієтологів, фізіотерапевтів, менеджерів, маркетологів, суддів, промоутерів, агентів, консультантів тощо.

Різновидом професійного спорту є спорт вищих досягнень – напрям спорту, який забезпечує залучення спортсменів з резервного спорту, шляхом подальшої спеціалізації та індивідуалізації їхнього навчально-тренувального процесу, з певного виду спорту, для підготовки та участі у спортивних змаганнях всеукраїнського та міжнародного рівнів [1, ст. 1].

Вкрай важливу роль у зміцненні здоров'я людей відіграє масовий спорт.

Масовий спорт (спорт для всіх) – діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я [1, ст. 1]. Переконавання, що масовий спорт є запорукою здоров'я населення країни, на мій погляд, є слушними.

«Спорт для всіх – здоров'я для кожного» – це спеціалізовані бюджетні організації для провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку [3].

Варто зазначити, що заняття спортом відіграє важливу роль у стримуванні та боротьбі як з розповсюдженням, так і з наслідками коронавірусної хвороби. Заняття спортом, з одного боку, превентивно допомагає уникнути тяжких наслідків перебігу хвороби під час COVID-19, а з іншого, після одужання допомагає організму найскоріше відновитися після хвороби. Згідно з рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я, щоб підтримувати здорову форму, потрібно займатися спортом 2,5 години на тиждень [4].

З професійним та масовим спортом системно пов'язаний любительський спорт. Незрозумілим є відсутність в профільному законі цього поняття. Любительський спорт є многогранним масовим спортивним рухом, достатньо розповсюдженим явищем в житті українців, в якому задіяні абсолютно різні за віком та професійною складовою верстви населення.

Проте, це та частина спорту, яка на сьогодні в Україні розвивається автономно. Важливу роль у цьо-

му відіграють спортивні федерації та спортивні клуби, які надають як професійним спортсменам, так й любителям (аматорам) послуги, забезпечуючи їх спортивними спорудами, залами, спеціальним обладнанням, інвентарем та тренерами.

Характерними ознаками любительського спорту є заняття фізичними вправами за своїм бажанням, задля своєї розваги (задоволення) та фізичного розвитку.

Деякі дослідники визначають любительський спорт як вид спорту, в якому його учасники займаються повністю або частково без винагороди.

Цікавим є те, що раніше визначення любительського спорту носило більш ярко виражений класовий характер. Так, наприклад, в 20-ті роки ХХ століття до змагань з академічної греблі не допускали осіб, які займалися фізичною працею [5, с. 100].

Згідно з визначенням параграфу 26 Олімпійської хартії 1956, любителем є той, хто приймає участь та завжди приймав участь в спорті виключно заради задоволення та отримання фізичних, розумових або соціальних вигод, і для кого заняття спорт є нічим іншим, як відпочинок без будь-якої прямої чи непрямой матеріальної вигоди [6].

Водночас, любительський спорт це частина спорту, що спрямована на фізичне виховання та розвиток громадян, завдяки проведенню організаційних та/або самостійних занять, а також участі у фізичних заходах і масових спортивних заходах [7, с. 254].

Такий масовий спортивний рух торкається інтересів великої частини населення нашої країни. Дивним є те, що і до цього часу такий рух (напряму спорту) залишається непомітним з боку держави в аспекті правового регулювання, і як наслідок, відсутній належний захист прав та інтересів осіб, задіяних у любительському спорті. На думку автора, законодавче розмежування спорту на професійний та любительський має велике практичне значення. Можливі доводи чому саме законодавець не бачить такий очевидний напрям спорту будуть приведені далі.

Повертаючись до теми цієї статті варто зазначити, що для цього дослідження також важливо навести визначення суб'єктів сфери фізичної культури і спорту. Зокрема, це фізичні або юридичні особи, які здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту. Суб'єктами сфери фізичної культури і спорту є: фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі спортсмени; фахівці сфери фізичної культури і спорту; заклади фізичної культури і спорту; відповідні органи влади [1, ст. 1]. Як бачимо це поняття є широким та включає в себе як юридичних та й фізичних осіб, які задіяні у своїй діяльності як до фізичної культури, так й безпосередньо до спорту.

Дискусійним є поняття спортсмена, визначення якого наведено в профільному Законі України «Про фізичну культуру і спорт». Так, спортсменом є фізична особа, яка систематично займається певним видом (видами) спорту та бере участь у спортивних змаганнях [1, ст. 1]. Трохи зупинимося на цьому понятті та більш детально проаналізуємо його складові.

Першою характерною рисою спортсмена є те, що це фізична особа, яка систематично займається певним видом (видами) спорту. При цьому в законі не розкрито змісту поняття «систематично». Зазначене породжує припущення та як наслідок неоднакове застосування на

практиці. Наприклад, в цьому контексті може звучати питання про осіб, на яких це поняття розповсюджується. Чи є спортсменами особи, які іноді (кілька разів на тиждень) або постійно (майже кожен день) займаються певним видом (видами) спорту? Звісно, відповідь на таке питання буде ствердною, як перші так й другі можуть вважатися спортсменами. Що ж тоді означає систематично? В чинному законодавстві України не міститься визначення поняття «систематично», яке є оціночним та відсилає до наукового та академічного тлумачення. Систематичність – це послідовність у діях, вчинках; наявність системи у чому-небудь [8, с. 205]. Отже, закладена законодавцем ознака як «систематичність» не відображає дійсної суті процесів та явищ у сфері фізичної культури і спорту. Через таке «звужене» тлумачення поняття спортсмена, закон не захищає та не забезпечує реалізації прав та законних інтересів всіх людей, які займаються спортом на постійній основі або регулярно або іноді, проте всі вони вважаються спортсменами.

Другим дискусійним аспектом законодавчого визначення поняття «спортсмен» є речення «та бере участь у спортивних змаганнях». Таке визначення теж є суперечливим. Воно не охоплює, наприклад, залученість фізичних осіб до любительського (аматорського) та масового спорту (спорту для всіх). Було б неправильно відносити до поняття спортсмен тільки тих, хто займається професійним спортом. Загальновизнано і усталене в світовій практиці те, що більшість з тих, хто потрапляє до професійного спорту, приходять до нього саме через любительський спорт. Важко не назвати особу спортсменом, яка постійно займається певним видом спорту, але участі в спортивних змаганнях не бере. Це також має значення для створення належних умов для залучення людей у заняття спортом та доступності видів спорту, а відтак створення державою гідних умов для цього. Останнє носить публічно-правовий характер, є обов'язком держави, так як впливає з положень Основного Закону, де проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [9, ст. 3]. Доведено, що регулярно заняття фізичною культурою і спортом зміцнює здоров'я людини. Тому створення належних умов для заняття спортом всіма охочими не повинно залишитись осторонь в публічному регулюванні та управлінні цієї сфери. Можна зробити висновок, що залишення у визначенні такої компоненти «бере участь у спортивних змаганнях» частково нівелює обов'язок держави сприяти розвитку спорту та створювати такі належні умови для заняття спортом. На практиці це проявляється й в тому, що наразі в Україні відсутні належні умови для заняття спортом за ознакою безоплатності та доступності різних видів спорту. Для прикладу можна привести відсутність загальнодоступних, безоплатних спортивних майданчиків для заняття великим тенісом, бадмінтоном, баскетболом, плаванням, греблею, футболом, іншими видами спорту.

Варто наголосити також і на тому, що існує досить велика кількість досліджень, в яких співвідносилися фактор залученості молоді до спорту та фізичної культури з фактором криміногенної ситуації в країні. Так ось, чим

вищий фактор залученості молоді до спорту та фізичної культури, тим нижчий другий фактор. Випадковість це чи ні, кожен в цьому питанні може визначитися для себе самостійно. Статистика наводить конкретні доказові цифри. В будь-якому випадку, створення для молоді підґрунтя та умов для розвитку своїх фізичних здібностей, зміцнення здоров'я, шляхом зайняття спортом, не зможе негативно позначитися на їх розвитку в цілому.

Отже вбачається системний зв'язок понять «спорт» та «здоров'я населення». Між фразами «регулярне заняття спортом» (в розумних рамках, за відсутності протипоказань) та «зміцнення здоров'я» можна умовно поставити знак рівняння. Звужене тлумачення спорту має негативним наслідком нівелювання обов'язку держави піклуватись за тією частиною населення, яка активно займається спортом. Це призводить до самоусунення держави від створення умов для зміцнення їх здоров'я. На такий висновок підштовхує й зміст статті 49 Конституції України, де через призму охорони здоров'я розкривається обов'язок держави у забезпеченні розвитку фізичної культури і спорту, санітарно-епідемічного благополуччя [9, ст. 49].

На мою думку, цей фактор також є недосконалістю правового регулювання та перепорою в розвитку сфери фізичної культури і спорту, а тому доцільно було б внести зміни у визначення поняття «спортсмена». Запропоную розширити це поняття, наблизивши його до визначення масового спорту. Отже, спортсменом є фізична особа, яка залучена у заняття спортом та регулярно їм займається. Критерій «регулярно» є більш всеохоплюючим ніж «систематично», а доцільність його розшифрування можна залишити на розсуд законодавця. При цьому видалення другої частини визначення «бере участь у спортивних змаганнях» розширить коло осіб, на яких це розповсюджується. На більший відсоток фізично активних людей буде розповсюджуватися поняття «спортсмен», а відтак й передбачені законами гарантії, а на державу покладе обов'язок захисту їх прав та законних інтересів. Вказане покращило б критерій доступності різних видів спорту для населення країни, оскільки держава тоді б піклувалася не тільки про професійних спортсменів, а й про тих, хто просто полюбить спорт. Це б мало набагато більший стратегічний ефект.

Проблематика полягає також в іншому аспекті. Можна припустити, що якщо б особи, які займаються любительським спортом відчули надійну захищеність держави, то у перехідний час своєї кар'єри (перехід з любительського до професійного спорту) вірогідно більший відсоток спортсменів наважився б перейти до професійного спорту і хтозна скільки зірок українського спорту з'явилось би тоді. Можливо ми б побачили більш стрімкий зріст результатів нашого професійного спорту як такого. Звісно, чимало факторів на етапі переходу спортсмена з любительського у професійний спорт мають значення для здійснення правильного вибору в кожному конкретному випадку, серед них можна виділити такі як: вік, стан здоров'я, травмованість конкретного виду спорту, фінансовий чинник, доступність спортивних умов (інвентарю, екіпіровки, обладнання, спортивних майданчиків), наявність спортивних результатів, привабливість для спонсорів, доступність гідних (заслужених) тренерів, можливість виїжджати за кордон та інше. Треба визнати, що частково саме через таку незахищеність, спортсмени-любители (аматори) не наважуються переходити до професійного

спорту і залишають його як основний вид діяльності та джерело їх доходу, обираючи «більш надійні» та установлені в нашому суспільстві професії.

Позитивні приклади щодо вирішення важливого питання забезпеченості умовами та доступності видів спорту є в інших провідних країнах, таких як, Німеччина, Нідерланди, Канада та інших, де їх створено для населення, яке займається фізичною культурою і спортом. Одночасно, ні для кого не секрет, що спорт став одним з мірил успішності держави в геополітичній площині на шляху свого самоутвердження та визнання.

Завершуючи виклад основного матеріалу хотілось би наголосити, що в профільному Законі України «Про фізичну культуру і спорт» також недостатньо регламентоване поняття відповідальності у сфері спорту. В Законі є тільки одна стаття з цього приводу, де передбачено, що особи, винні у порушенні законодавства у сфері фізичної культури і спорту, несуть цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до закону [1, ст. 51]. Хоча можливо ця недосконалість усувається існуванням Законів України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» та «Про антидопінговий контроль у спорті», де передбачені спеціальні норми щодо порушень у сфері фізичної культури і спорту та відповідальності за їх вчинення.

Запропоную своє бачення визначенню цьому поняттю. Відповідальність у сфері фізичної культури і спорту – спеціальний вид юридичної відповідальності, який настає за порушення, вчинені у сфері фізичної культури і спорту та полягає у застосуванні до правопорушника певних негативних наслідків (заходів примусу та обмеження) цивільно-правового, дисциплінарного, адміністративного, кримінального та міжнародно-правового характеру (персоналізовані покарання міжнародних спортивних організацій стосовно спортсменів, що допустили порушення актів у галузі спорту та фізичної культури, норм міжнародних договорів, статутів, правил, стандартів тощо).

Розглянувши основні поняття сфери фізичної культури і спорту, наведені в Законі України «Про фізичну культуру і спорт», створюється уявлення і про самі суспільні відносини, які в цій сфері виникають. Важливо відмітити успіхи та позитивні зрушення у правовому регулюванні та публічному управлінні сфері. Про це свідчить динаміка змін до цього закону, запровадження нових напрямів його реалізації та поява нових нормативно-правових актів. Звісно є певні неточності у формулюванні наявних понять, однак досконалість немає меж. Важливо вчасно усувати прогалини, які заважають розвитку всієї сфери. В дослідженні розкрито проблематику визначень профільного Закону та запропоновано шляхи їх вдосконалення. Не залишаю сподівання, що органами управління, в такі непрості випробування світової пандемії, буде надано належну оцінку важливості розвитку сфери фізичної культури і спорту, яка відіграє надважливу роль у зміцненні здоров'я населення країни та і надалі курс на оптимізацію законодавства залишиться незмінним.

Література.

1. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII. Дата оновлення: 16.07.2019.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#n317>.

2. Чокля О. І. Фальковський А. О. Специфіка державно-правового регулювання фізичної культури і спорту в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. №2/2020. с. 3–9.

3. Спорт для всіх. URL: <https://sportforall.gov.ua>.

4. Чи достатньо українці займаються спортом, та як це впливає на відновлення після COVID-19. URL: <https://life.pravda.com.ua/health/2021/05/14/244905/>.

5. Энциклопедический словарь по физической культуре и спорту. Том 2. Гл. ред.- Г.И. Кукушкин. Москва: Физкультура и спорт, 1962. 388 с. URL: <http://sport-history.ru/physicalculture/item/f00/s01/e0001420/index.shtml>.

6. The Olympic Games fundamental principles rules and regulations general information. 1956. Lausanne, Switzerland. URL: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charters/EN-1956-Olympic-Charter.pdf>

7. Данилевич А.С. Понятие национального и международного спортивного права / Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. Вып. 1 / редкол.: Е. В. Бабкина, Ю. А. Лепешков и др. Минск: БГУ, 2009.

8. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. С. 205.

9. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30.

References.

1. Pro fizychnu kulturu i sport: Zakon Ukrainy vid 24.12.1993 r. № 3808-XII. Data onovlennia: 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#n317>.

2. Choklia O. I., Falkovskyi A. O. Spetsyfika derzhavno-pravovoho rehulivannia fizychnoi kultury i sportu v Ukraini. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. №2/2020. S. 3–9.

3. Sport dlia vsikh. URL: <https://sportforall.gov.ua>.

4. Chy dostatno ukraintsi zaimaiutsia sportom, ta yak tse vplyvaie na vidnovlennia pislia COVID-19. URL: <https://life.pravda.com.ua/health/2021/05/14/244905/>.

5. Энциклопедический словарь по физической культуре и спорту. Том 2. Гл. ред.- Г.И. Кукушкин. Москва: Физкультура и спорт, 1962. 388 с. URL: <http://sport-history.ru/physicalculture/item/f00/s01/e0001420/index.shtml>.

6. The Olympic Games fundamental principles rules and regulations general information. 1956. Lausanne, Switzerland. URL: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charters/EN-1956-Olympic-Charter.pdf>

7. Danylevych A.S. Poniatyie natsyonalnogo y mezhdunarodnogo sportyvnoho prava / Aktualnye problemy mezhdunarodnogo pablychnoho y mezhdunarodnogo chastnogo prava: sb. nauch. tr. Вып. 1 / редкол.: Е. В. Бабкина, Ю. А. Лепешков и др. Минск: БГУ, 2009.

8. Slovyk ukrainskoi movy: v 11 tomakh. Tom 9, 1978. S. 205.

9. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. №30.

Висновки

Тетяна Юрочко*завідувач кафедри «Школа охорони здоров'я»**Національний університет «Києво-Могилянська академія», к.держ.упр., доцент**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-9455-9141>***Світлана Бронікова***професор кафедри «Школа охорони здоров'я»**Національний університет «Києво-Могилянська академія», д.держ.упр., професор**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7689-2138>***ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ МЕДИЧНОГО ЗАКЛАДУ**

У статті досліджено теоретико-правові аспекти формування корпоративної культури медичного закладу. Запропоновано визначення поняття «корпоративна культура медичного закладу», виокремлено основні складники корпоративної культури. Основною метою корпоративної культури визначено забезпечення високої результативності діяльності медичного закладу за рахунок підвищення ефективності управління та якісного поліпшення діяльності медичного закладу. Виявлено детермінанти формування корпоративної культури закладу, серед яких переконання та цінності керівництва; колективний досвід, отриманий працівниками медичного закладу у процесі його розвитку; нові переконання та цінності, запропоновані новоприйнятими працівниками закладу.

У статті визначено головні принципи формування корпоративної культури медичного закладу, серед яких: комплексне планування розвитку медзакладу, яке враховує його цілі та завдання в цілому та працівників, взаємовідносини між працівниками цього закладу; визначення необхідних цінностей медичного закладу; підтримка традицій, що визначають стиль управління; заперечення штучного нав'язування корпоративної культури, її коригування від конкретних умов; комплексний підхід до оцінки, що передбачає врахування способів прямої дії корпоративної культури на ефективність медичного закладу та її опосередкованого впливу. Виписано основні завдання корпоративної культури медичного закладу. Запропоновано конкретні заходи для формування корпоративної культури медичного закладу.

Ключові слова: *медичний заклад; корпоративна культура; формування корпоративної культури; результативна діяльність.*

Tetiana Yurochko*Head of the School of Public Health**National University of Kyiv-Mohyla Academy, PhD in Public Administration**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-9455-9141>***Svitlana Bronikova***Professor of School of Public Health of the NaUKMA**Doktor of Public Administration, Professor**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7689-2138>***SHAPING OF CORPORATE CULTURE IN MEDICAL INSTITUTION**

The article investigates the theoretical and legal aspects of the shaping of corporate culture in a medical institution. The definition of the concept of «corporate culture in a medical institution» is offered, the main components of corporate culture are singled out. The main purpose of corporate culture is to ensure high efficiency of the medical institution by increasing the efficiency of management and improving the activities of the medical institution. The determinants of the formation of the corporate culture in the institution are defined, among which the beliefs and values of management; collective experience gained by employees of the medical institution in the process of its development; new beliefs and values offered by newly hired employees of the institution.

The article identifies the main principles of shaping the corporate culture in the medical institution, including: comprehensive planning of the development of the medical institution, which takes into account goals and objectives in general and employees in particular; the relationship between employees of this institution; determination of the necessary values of the medical institution; support for the traditions that determine the management style; denial of artificial imposition of corporate culture, its adjustment for specific conditions; a comprehensive approach to evaluation, which takes into account the ways of direct action of corporate culture on the effectiveness of the medical institution and its indirect impact. The main tasks of the corporate culture of the medical institution are written out. Specific measures for the formation of the corporate culture in the medical institution are proposed.

Key words: *medical institution; corporate culture; formation of corporate culture; productivity.*

Постановка проблеми

Сучасна українська медична культура дедалі більше інтегрується в цілісну систему світової медичної культури, зберігаючи свої специфічні особливості в усіх своїх конкретних формах – від професійної до індивідуальної. Культура є основою стабільності спільноти та різних організацій, що визначає ставлення до навколишньої дійсності, формує шляхи досягнення значущих цілей. Формування корпоративної культури медичного закладу – нагальна потреба сьогодення, адже в умовах оптимізації діяльності системи охорони здоров'я управлінські кадри зазнають певних труднощів. Корпоративна культура як особливий соціальний механізм, що накопичує знання та навички поведінки людей, покликаний виконувати завдання не лише ідентифікації, а й стабілізації будь-якої стандартної та нестандартної ситуації в медичному закладі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання корпоративної культури закладів, дедалі частіше привертає увагу дослідників у галузі управління охороною здоров'я. Культуру закладу розглядають як потужний стратегічний інструмент, що уможливорює формування результативної діяльності колективу, орієнтування людей на цілі медичної діяльності, мобілізувати ініціативу, мотивувати якість медичної діяльності [2].

Дуже часто імідж організації порівнюють зі своєрідною медаллю, одна сторона якої представлена у вигляді внутрішнього середовища організації, друга сторона – це зовнішній вигляд організації, яку сприймають пацієнти, партнери, зовнішні управлінські структури тощо [1].

Детальний аналіз поняття «культура» докладно викладається низкою наукових дисциплін: філософія, соціологія, культурологія. Поняття «культура» пов'язують із рівнем інтелектуального, духовного та естетичного розвитку суспільства, рівнем його цивілізації, абстрактним станом спільноти людей у певний історичний період часу, формами та продуктами інтелектуальної та художньої діяльності [7].

Перші наукові дослідження в галузі корпоративної культури були проведені в 30-х роках ХХ століття США групою дослідників під керівництвом Е. Мейо. Експеримент відтворив вплив психологічних та соціальних факторів на підвищення продуктивності праці [3], [9], [10].

Потужним поштовхом у розвитку феномена корпоративної культури стали наукові дослідження американських учених Д. Пфедффера, Т. Харрісона, М. Далтона та ін [4].

Мета

Мета дослідження – дослідити теоретико-правові аспекти формування корпоративної культури медичного закладу та запропонувати конкретні заходи для формування корпоративної культури медичного закладу.

Виклад основного матеріалу

Результати контент-аналізу наукових праць із корпоративної культури та правових документів України уможливили сформулювати поняття корпоративної культури як унікальну систему цінностей, принципів діяльності переконань та норм поведінки у медичному закладі, що безумовно підтримується всіма працівни-

ками закладу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності, обумовлює поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань [3], [5], [9], [10].

До основних складників корпоративної культури, які властиві медичному закладу будь-якої форми власності та організаційно-правової форми, можна уналежити:

- цінності служіння;
- правила етичної поведінки, дрес-код;
- стиль управління;
- методи запобігання виникненню та вирішення конфліктів;
- систему комунікації та взаємин у колективі;
- усвідомлення себе і свого місця у державному органі;
- вимоги до рівня професійної компетентності, визначені у профілях професійної компетентності посад державної служби;
- особисті якості персоналу (звички та схильності, потреби, інтереси, моральні цінності, темперамент тощо);
- форми поведінки персоналу, що постійно відтворюються (ритуали, традиції, звичаї тощо);
- систему мотивації;
- розвиток і самореалізацію працівників державного органу.

Метою корпоративної культури є забезпечення високої результативності діяльності медичного закладу за рахунок підвищення ефективності управління та поліпшення якості діяльності. Ефективність діяльності закладу визначається низкою формальних чинників, серед яких рівень організаційного та технічного стану організації, забезпеченість ресурсами, кваліфікація персоналу, наявність механізмів стратегічного планування та розвитку організації, рівень мотивації працівників тощо [5].

Корпоративна культура у медичному закладі спрямована на розв'язання таких основних завдань:

- забезпечення організаційної єдності медичного закладу;
- забезпечення адаптації закладу до соціально-економічних та інших умов зовнішнього середовища;
- формування позитивного іміджу медичного закладу за рахунок поступового синтезу окремих елементів культури в єдине ціле, що справляє емоційний вплив на людей та їхнє позитивне ставлення до організації;
- створення основ мотивації професійної діяльності, стимулювання в людей активності, прагнення самореалізації;
- регламентувати управлінську діяльність, сприяти ідентифікації працівників із закладом;
- виховувати почуття відданості та гордості, причетності до діяльності закладу;
- зміцнювати систему соціальної стабільності, полегшувати процеси адаптації, підтримувати необхідні правила та норми доцільної поведінки працівників, їх взаємовідносин, контактів із зовнішнім світом, що є гарантією стабільності організації.

Формування корпоративної культури у медичному закладі переважно пов'язане із специфікою діяльності

його працівників. На формування і зміну корпоративної культури, зазвичай, впливають:

- переконання та цінності керівництва закладу;
- колективний досвід, отриманий працівниками державного органу у процесі його розвитку;
- нові переконання та цінності, пропоновані ново-призначеними працівниками медичного закладу.

Головними принципами формування корпоративної культури у медзакладі, як правило, є:

- комплексне планування розвитку закладу, яке враховує цілі та завдання закладу в цілому та його працівників, взаємини між медпрацівниками;
- визначення необхідних цінностей медичного закладу;
- підтримка традицій, що визначають стиль управління;
- заперечення штучного нав'язування корпоративної культури, коригування її залежно від конкретних умов;
- комплексний підхід до оцінки, що передбачає врахування способів прямої дії корпоративної культури на ефективність закладу та його опосередкованого впливу.

Формування корпоративної культури у медичному закладі, як правило, передбачає:

- 1) визначення місії, стратегії, основних цілей і цінностей (пріоритетів, принципів, підходів, норм і бажаних зразків поведінки);
- 2) дослідження наявної корпоративної культури для визначення необхідності її вдосконалення;
- 3) виявлення позитивних і негативних елементів під час формування цінностей;
- 4) розробку організаційних заходів, спрямованих на формування нової корпоративної культури, загальноприйнятної поведінки працівників медичного закладу [5].

Місія – одне з основних понять стратегічного управління. У широкому значенні – це призначення, зміст та принципи, відповідно до яких медичний заклад має здійснювати свою діяльність. Місія діяльності медичних закладів базується на історичних реаліях та традиціях. Розвиток системи охорони здоров'я є невід'ємною частиною національної політики, в якій якість медичної допомоги є одним із найважливіших пріоритетів. Основні напрямки розвитку організації формуються в контексті наявних суспільних, професійних, соціально-економічних умов з урахуванням специфіки діяльності, потреб у медичної допомоги товариства, окремих груп населення.

Під час формування корпоративної культури використовують такі заходи:

- підтримка керівництвом місії, цілей, правил і принципів діяльності закладу, що визначають ставлення до його працівників і пацієнтів;
- демонстрація лідерських якостей керівництвом медзакладу, керівниками структурних підрозділів відповідно до вимог профілів професійної компетентності;
- підтримка зовнішніх символів (індикаторів), яка містить вимоги до зовнішнього вигляду працівників, оформлення приміщень, організації системи заохочення і покарань, відкритість і прозорість критеріїв, що лежать в основі кадрових рішень;

- поведінка керівництва медзакладу в кризових ситуаціях;
- запровадження системи наставництва та адаптації для новоприйнятих працівників;
- система комунікації та взаємин у колективі;
- оцінка службової діяльності та планування кар'єри працівників, їх професійного розвитку;
- підтримка наявних традицій закладу;
- участь керівництва в організаційних заходах;
- поширення цінностей корпоративної культури у корпоративних виданнях; вимог до загальноприйнятної поведінки працівників під час проведення корпоративних свят тощо.

Подібний опис корпоративної культури у медичному закладі може бути складений на стратегічній сесії і мати відображення у Кодексі корпоративної культури медичного закладу.

У той самий час у будь-якій організації є сфера відносин, що не підлягає формальній регламентації, але яка відбивається на ефективності діяльності організації, наприклад, традиції організації, її мікрокліматі, впливу неформальних лідерів та інших.

Корпоративна культура формується з урахуванням впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища організації, у процесі вирішення проблем зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції до умов навколишнього середовища. Результатом зовнішньої адаптації стає єдине узгоджене уявлення про філософію та місію організації, цілі діяльності та способи їх досягнення, принципи та підходи до надання медичної допомоги населенню, взаємодію з іншими організаціями на етапах надання медичної допомоги та ін. Результати зовнішньої адаптації формують імідж організації.

Результатом внутрішньої інтеграції є формування колективу організації, його загальної внутрішньої ідеології, заохочуваних чи засуджуваних моделей поведінки. підходів до заохочення чи покарання працівників за результатами трудової діяльності [11].

Висновки

Важливим чинником у становленні корпоративної культури є філософія організації – своєрідна система цінностей та переконань працівників, які сприймаються добровільно або у процесі виховання колективом. Найчастіше філософію втілюють у кодексі внутрішньо-організаційних правил поведінки працівників.

Корпоративна культура надає співробітникам організаційної ідентичності, визначає внутрішньогрупове уявлення про місце роботи, будучи важливим джерелом стабільності та наступності в організації. Це створює у співробітників відчуття надійності самого закладу та свого становища у ньому, сприяє формуванню почуття соціальної захищеності.

Корпоративна культура – система колективно поділюваних цінностей, символів, переконань, еталонів поведінки працівників організації, що зумовлюють своєрідність і унікальність діяльності медичної організації.

Корпоративна культура формується з урахуванням впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища медичного закладу, вирішення проблем зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції, допомагає новим працівникам правильно інтерпретувати події, що відбуваються в організації, визначаючи в них все найбільш важливе і суттєве.

Сформована та пропорована корпоративна культура є важливим інструментом управління, створює сильні конкурентні переваги, підвищує соціальну відповідальність медичних закладів перед суспільством та пацієнтами, покращує якість медичної діяльності.

Наявність корпоративної культури, системи цінностей та моделей поведінки уможливує покращення процесів стратегічного розвитку, внутрішньої комунікації, єдності та згуртованості команди, створити єдиний вектор розвитку людських ресурсів, скоротити плінність кадрів в організації.

Медичні заклади потребують формування концепції, механізмів впровадження та розвитку корпоративної культури у практику діяльності.

Система безперервної професійної освіти управлінських кадрів охорони здоров'я має передбачати реалізацію освітніх програм у галузі формування та розвитку корпоративної культури медичних організацій.

Література.

1. Волкогонова О. Д., Зуб А. Т. Управленческая психология. Москва: ФОРУМ-ИНФРА-М, 2014. 352 с.

2. Жаворонков Е. П., Ким Ю. О., Куликова Н. В., Николаева Т. Г. Влияние деловой этики менеджмента на развитие организационной культуры медицинской организации. Медицина и образование в Сибири. 2013. № 3. С. 17–21.

3. Камерон К., Куинн Р. Диагностика и развитие организационной культуры. СПб., 2002. 320 с.

4. Корпоративная культура и лидерство (серия «Дайджест McKinsey») / пер. с англ. Москва: Альпина Бизнес Букс, 2008. 160 с.

5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування корпоративної культури та Примірного кодексу корпоративної культури у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті: Наказ від 25.12.2013 № 236. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0236859-13#n82>

6. Сафина Д.М. Влияние лидера на формирование организационной культуры. Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4 (20). С. 208–212.

7. Словарь философских терминов / под научной редакцией профессора В. Г. Кузнецова (философский факультет МГУ им. М.В. Ломоносова). Москва: ИНФРА-М, 2007. XVI. 731 с.

8. Шейн Э. Организационная культура и лидерство. СПб.: Питер. 2002. 336 с.

9. Pfeffer J. Managing with Power Politics and Influence in Organizations. Harvard Business School Press. Boston: Massachusetts, 1992. 404 p.

10. Hogg M., Hains S. Friendship and group identification: a new look at the role of cohesiveness in groupthink. European Journal of Social Psychology. 1998. Vol. 28. pp. 323–341.

References.

1. Volkogonova O.D., Zub A.T. Managerial psychology. Moscow: FORUM-INFRA-M, 2014. 352 p.

2. Zhavoronkov E.P., Kim J.O., Kulikova N.V., Nikolaeva T.G. Influence of business ethics management on the development of organizational culture of the medical organization. Health and Education in Siberia, 2013, no. 3, pp. 17–21. (In Russ.)

3. Cameron K., Quinn P. Diagnosis and development of organizational culture. SPb., 2002. 320 p.

4. Corporate culture and leadership (series «Digest McKinsey»). Trans. from English. Moscow: Alpina Business Buks, 2008. 160 p.

5. Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsii shchodo formuvannia korporativnoi kultury ta Prymirnoho kodeksu korporativnoi kultury u derzhavnykh orhanakh, orhanakh vlady Avtonomnoi Respubliky Krym ta yikh aparaty: Nakaz vid 25.12.2013 № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0236859-13#n82>

6. Safina D.M. Influence of the leader on the formation of organizational culture. Actual problems of economy and prava, 2011. № 4(20). Pp. 208–212. (In Russ.)

7. Slovar fylosofskykh terminov / pod nauchnoi redaktsyei professora V. H. Kuznetsova (fylosofskiy fakultet MHU im. M.V. Lomonosova). Moscow: YNFRA-M, 2007. XVI. 731 s.

8. Schein E. Organizational culture and leadership. SPb.: Peter, 2002. 336 p.

9. Pfeffer J. Managing with Power Politics and Influence in Organizations. Harvard Business School Press. Boston: Massachusetts, 1992, 404 p.

10. Hogg M., Hains S. Friendship and group identification: a new look at the role of cohesiveness in groupthink. European Journal of Social Psychology, 1998. Vol. 28, pp. 323–341.

**МЕХАНІЗМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Олександр Антонюк

аспірант кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

СІМЕЙНА МОДЕЛЬ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ПЕРЕШКОД РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Більшістю вчених прийнято класифікувати модель корпоративного управління в Україні як «Перехідну», оскільки поточна модель увібрала в себе безліч аспектів різних моделей прийнятих за кордоном. Однак не всі вони мають добрі оцінки, а деякі перешкоджають розвитку цього напрямку.

Ключові слова: корпорація; корпоративне управління; англо-американська модель корпоративного управління; німецька модель корпоративного управління; японська модель корпоративного управління; сімейна модель корпоративного управління.

Oleksandr Antoniuk

PhD student of the State Studies and Law Chair

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

FAMILY MODEL OF CORPORATE GOVERNANCE AS ONE OF THE MAIN OBSTACLES TO THE DEVELOPMENT OF CORPORATE GOVERNANCE IN UKRAINE

Most scholars have classified the corporate governance model in Ukraine as "Transitional", as the current model has absorbed many aspects of various models adopted abroad. However, not all of them have good grades, and some hinder the development of this area.

The transitional model of corporate governance in Ukraine has many features of the main models of corporate governance Anglo-American (outsider), German (insider) and Japanese. But researchers have also noticed signs of another model used in the world – Family. This model is presented in many countries and is rather secondary because it is not a replacement but a supplement to the current model. It has a number of features, such as, for example, strong conservatism in enterprises, which is applied to the detriment of innovation and, in principle, any changes within the management structure, both positive and negative, which in the case of underdeveloped corporate governance system development of the corporate governance model in Ukraine.

The scientific community has decided to identify the main models of corporate governance in the world. The Anglo-American outsider model, the German insider model and the Japanese corporate governance model are recognized as such. All of them developed and formed in connection with the internal development of countries, as well as international relations. Thus, the Anglo-American model of corporate governance implies high liquidity of capital, namely the active movement in the stock market, high fragmentation of capital between shareholders of various sizes, which in turn puts a high bar on the disclosure of information about the state and business activity of enterprises. The system of governing bodies is unitary – the board of directors includes both outsiders and insiders. At the same time, there is a conflict of interest between investors and company executives. The former have invested in the company solely for the sake of quick profit (short deal, not long-term investment), and the latter are interested in the development of the company in the long run.

The German model is characterized by a large number of insiders, a high concentration of assets in the hands of large shareholders (often banks) with cross-ownership of shares. The company is also much more strongly influenced by banks, as their representatives are included in the shareholders. Strong ties with banks can reduce the impact of the stock market on the activities of the corporation, which allows more stable development of the enterprise, but without attracting large amounts of resources as in the American model. The Japanese model implies the amalgamation of individual companies into groups with the presence of the main bank of the enterprise, often such corporations are willing to sacrifice profits for financial stability. It is characterized by a high level of social responsibility and at the same time extremely conservative as a result provide insufficient information about their activities. The family model of corporate governance is also known in the world. It is important to note that the author considers the family management model in corporations, not family business in general, because the corporation means a public or closed joint stock company, while the family business or enterprise has too little influence on corporate governance in the country. rather small. business formations with family members involved in the work rather than management, for which high wages, taxes and social guarantees of employees are extremely risky and costly. The family model is most common in countries with high levels of corruption in South, Latin America and Asia, but it is also used in countries where, according to statistics, this level is quite low – in Sweden, Italy, France and Canada (4). This is due to the fact that this model was and remains the oldest and most common due to the pyramidal structure, high level of control and loyalty of its directors of the ruling family or clan.

This model is also known as the Family Business Group or Family Capitalism. characterized by a fairly high level of financial stability of the parent (parent companies), the ability to refinance capital in any part of the company, which allows you to combine risky and stable projects in order to constantly update the investment portfolio. Decisions on the activities of the enterprise are made by one governing body, which often consists of a clear circle of persons – permanent shareholders with a large number of major shares. At the same time, such a model has obvious disadvantages, one of which stands out – directing

all the forces of the enterprise to meet the goals of the family to the detriment of any other interests, which leads to the oppression of the rights of small shareholders. Also, this model is extremely conservative and does not pay attention to the introduction of new technologies or re-equipment of enterprises, as well as limits investment activity and, as a result, such companies are opaque. At the same time, because family members are essentially long-term investors, they rely on the board of directors, to which the best professionals are elected. corporate governance experts and this allows you to achieve a level of corporate governance much higher than in companies of the same level. However, the positions of independent directors on the board are often held by family members.

Summing up, we can highlight the main characteristics of this model:

- availability of long-term financial policy;
- management of the enterprise \ its parts is carried out by family members under full control;
- availability of sufficient assets to optimize risks in any lagging part of the company;
- capital is distributed only within the company or by family areas;
- a closed circle of the board of directors which can be reached only by professional qualities;
- the presence of a pyramidal structure – the holding company is the owner of a number of enterprises that control other enterprises;
- the goal is high productivity with low risk;
- attracting investors provided a small number of votes;
- High isolation of information about the enterprise which causes complexity of investments.

This model has the most in common with the German and Japanese models of corporate governance. Thus, they all have underdeveloped rights of minority shareholders, an underdeveloped stock market and use a horizontal structure of cross-ownership of shares together with a vertical one.

Ukraine has not yet chosen its only model of corporate governance and has currently adopted parts from different models and is considered Transitional (Transformational), ie one that has not chosen a clear model of corporate governance. This is due to the fact that Ukraine is a country in transition. However, part of the scientific community, for example, such researchers as Romanyuk VM, Rozanova NM, Iorgachova MI, Polinkevich OM It is believed that the Family model of corporate governance prevails in Ukraine.

One example of companies using this method of corporate governance was JSC CB PrivatBank, which owns a number of banks in Latvia, Italy, Portugal, Cyprus, China, Spain and other countries (before nationalization), Canada's largest family business. Hees-Edper Group. The group consists of sixteen levels and more than 300 companies, as well as Nike and Volkswagen, Fiat, Peugeot, LVMH Moët Hennessy.

This model of corporate governance to attract capital can attract external financing, but while maintaining full control over management, regardless of the number of shares. This is achieved through the issuance of dual class shares. This type of stock gives less opportunity to influence the corporation, because when issuing dual-class shares, insiders are given access to a class of shares that provides greater control and voting rights, and outsiders are given a class of shares with little or no voting rights, which puts outsiders unequal. rights and even equal investments. The market reacted to this policy accordingly – the value of shares of the controlling stake is quoted much lower than the shares of similar companies.

The principle of secrecy in such companies is supported by the Right of First Refusal – most companies impose restrictions on the circulation of controlling shares exclusively within the family. Participants wishing to sell their shares first offer them to their family members and distant relatives. But most often the holding itself buys these shares through specially allocated funds. The concentration of management in the ruling family does not allow the company to grow rapidly and influence the fate of the company to outsiders. This greatly reduces the investment attractiveness of such a corporation among supporters of short deals, but attracts long-term investors who are also interested in stability, but this is impossible in the context of Ukraine's economy.

Top managers of such companies are always taken from the family circle and often do not have sufficient qualifications, which leads to the destruction of promising companies in the past, and state-appointed observers can not influence the decisions of the central or parent company.

The very essence of a family company is unstable and is not based on legal obligations, but on internal relations, and in the event of such a rupture due to death, illness or rupture of the head of the family, such corporations fail. According to the statistics of the Association of Owners of Family Companies FEB, 95% do not experience the transition to the third generation of owners, which leads to the collapse of the corporation. generations need to direct such corporations towards improvements in corporate governance by amending the Law of Ukraine "On Limited and Additional Liability Companies" to prevent them from disbanding and thus lead to job losses.

- It is necessary to introduce in such enterprises a Supervisory Board, which will consist not only of family members but also independent observers – such changes will lead to new views, increase the level of trust of shareholders, and ensure the introduction of new experience and knowledge. innovative views;

- Balance the interesting families of its members and the interests of investors and corporations by enshrining in the documents of the corporation – establishing a clear position of the family on the development of the company by implementing codes of corporate ethics, family constitution and family council will take into account the interests of family members and outside of family shareholders., will mark the long-term plans of the corporation, will create clear and clearly established conditions for attracting new equal investors.

The current development of Ukraine's corporate governance model is hampered by many factors, such as the deteriorating investment climate in the country and the constant outflow of capital. For the development of corporate governance it is necessary to attract capital and if in developed countries with an established model of corporate governance conservatism is the key to stability, but in Ukraine with the Transitional model of corporate governance – due to non-use of existing tools, and sometimes very weak development (transparency. conservatism is unacceptable. It is necessary to apply new technologies and control methods to protect and develop capital inflows and job creation, increase business openness through deeper state control, and attract institutional investors to the corporation with family management models.

Key words: corporation; corporate governance; Anglo-American model of corporate governance; German model of corporate governance; Japanese model of corporate governance; family model of corporate governance.

Постановка проблеми

Перехідна модель корпоративного управління в Україні має безліч ознак основних моделей корпоративного управління Англо-американської (аутсайдерська), Німецької (інсайдерської) та Японської. Але дослідниками також помічені ознаки ще однієї моделі, що застосовується у світі – Сімейної. Ця модель представлена в багатьох країнах і є скоріш вторинною оскільки є не як заміна, а як доповнення до поточної моделі. Вона має ряд рис, таких, як, наприклад, сильний консерватизм у підприємств, в яких застосовується на шкоду інноваціям і в принципі будь-яким змінам усередині управлінської структури як позитивної, так і негативної, що у випадку з нерозвиненою системою корпоративного управління згубно впливає подальший розвиток моделі корпоративного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

За Сімейною моделлю корпоративного управління є публікації Романюк В.М. щодо еволюції класичних моделей корпоративного управління, де також торкнулась Сімейна модель корпоративного управління. У роботах Полінкевич О.М. було проведено аналіз моделей корпоративного управління підприємницьких структур, де Сімейну модель корпоративного управління також було розглянуто. Ця модель також була згадана у роботах Іоргачової М. І., Дементьєвої А.Г., Розанова Н.М.

Мета

Проаналізувати властивості Сімейної моделі корпоративного управління з метою виявлення згубного впливу цієї моделі на розвиток корпоративного управління України.

Вклад основного матеріалу

Науковою спільнотою прийнято виділяти основні моделі корпоративного управління у світі. Такими визнані Англо-американська вона аутсайдерська модель, Німецька інсайдерська модель і Японська модель корпоративного управління. Всі вони розвивалися і формували у зв'язку з внутрішнім розвитком країн, а також міжнародних відносин. Так Англо-американська модель корпоративного управління має на увазі високу ліквідність капіталу, а саме активний рух на фондовому ринку, високу роздробленість капіталу між акціонерами різних розмірів, що в свою чергу ставить високу планку з питання розкриття інформації про стан та ділову активність підприємств. Система органів управління унітарна – до ради директорів входять як аутсайтери, так і інсайтери. У той же час існує конфлікт інтересів між інвесторами та керуючими компаній. Перші вклалися у підприємство виключно заради швидкого зиску (короткої угоди, не довгостроковому вкладенні), а другі зацікавлені у розвитку підприємства на довгостроковій перспективі.

Німецька модель характеризується великою кількістю інсайдерів, високої концентрації активів у руках великих акціонерів (найчастіше банків) з перехресним володінням акцій. Також на підприємство набагато сильніше впливають банки, оскільки їх представники включені до складу акціонерів. Сильний зв'язок з банками дозволяє знизити вплив фондового ринку на діяльність корпорації, що дозволяє більш стабільно розвивати підприємство, однак без залучення великого

обсягу ресурсів як в Американській моделі. Японська модель має на увазі під собою об'єднання окремих компаній у групи з наявністю основного банку підприємства, часто такі корпорації готові пожертвувати отриманням прибутку для фінансової стабільності. Характеризується високим рівнем соціальної відповідальності і в той же час вкрай консервативні як наслідок надають недостатньо інформації про свою діяльність. У світі також відома сімейна модель корпоративного управління. Важливо відзначити, що автором розглядається саме сімейна модель управління в корпораціях, а не сімейний бізнес в цілому, оскільки корпорація має на увазі публічне або закрите акціонерне товариство, тоді як сімейний бізнес або підприємство занадто мало що впливати на корпоративне управління в цілому по країні і є скоріше дрібним. Бізнес формуваннями із залученнями до роботи а не управління, членів сім'ї, на який висока заробітна плата, податки та соціальні гарантії найманих працівників вкрай ризиковані і затратні. Сімейна модель найчастіше властива країнам з високим рівнем корупції в країнах Південної, Латинської Америки та Азії, проте вона також застосовується і в країнах, де, згідно зі статистикою, цей рівень досить низький – у країнах Швеції, Італії, Франції та Канади (4). Це пов'язано з тим, що дана модель була і залишається найстарішою та найпоширенішою за рахунок пірамідальної структури, високого рівня контролю та лояльності її директорів керуючої сім'ї чи клану.

Ця модель також відома як Сімейна бізнес-група або Сімейний капіталізм. Характеризується досить високим рівнем фінансової стабільності головних (материнських компаній), можливістю рефінансувати капітал у будь-якій частині компанії, що дозволяє комбінувати ризиковані та стабільні проекти з метою постійного оновлення інвестиційного портфеля. Рішення про діяльність підприємства приймаються одним органом управління, який найчастіше складається з чіткого кола осіб – постійних акціонерів з великою кількістю основних акцій. У той же час така модель має явні мінуси з них, що виділяються – направлення всіх сил підприємства на задоволення цілей сім'ї на шкоду будь-яким іншим інтересам, що призводить до утиску прав дрібних акціонерів. Також дана модель вкрай консервативна і не приділяє уваги впровадженню нових технологій чи переоснащенню підприємств, а також обмежує інвестиційну активність і, як наслідок, такі компанії є непрозорими. При цьому, оскільки члени сім'ї по суті своїй довгострокові інвестори вони покладаються на раду директорів, до якої обираються найкращі професіонали. експерти корпоративного управління і це дозволяє досягти рівня корпоративного управління набагато вище, ніж у компаніях такого ж рівня. Проте місця незалежних директорів у раді часто займаються членами сім'ї.

Підбивши підсумок можна виділитися основні характеристики даної моделі:

- наявність довгострокової фінансової політики;
- управління підприємством \ її частинами провадиться членами сім'ї при повному контролі;
- наявність достатнього розміру активів для оптимізації ризиків у будь-якій відстаючій частині компанії;
- капітал розподіляється лише всередині компанії або за сімейними напрямками;

- закриті коло ради директорів до якого можна потрапити лише за професійними якостями;
- наявність пірамідальної структури – холдингова компанія є власником цілого ряду підприємств, які контролюють інші підприємства;
- метою є висока продуктивність при малому ризику;
- залучення інвесторів за умови надання малої кількості голосів;
- висока ізольованість інформації про підприємство що спричиняє складність інвестицій.

Найбільше загального дана модель має з Німечкою та японською моделлю корпоративного управління. Так у них усіх нерозвинені права міноритарних акціонерів, нерозвинений фондовий ринок та використовується горизонтальна структура перехресного володіння акцій разом із вертикальною.

В Україні досі не обрана своя єдина модель корпоративного управління і в даний момент перейняла частини від різних моделей і вважається Перехідною (Трансформаційною), тобто такою, що не обрала чітку модель корпоративного управління. Це пов'язано з тим, що Україна є країною з перехідною економікою. Проте частиною наукової спільноти, наприклад, такими дослідниками як Романюк В. М., Розанова Н. М., Іоргачова М. І., Полінкевич О. М. вважається, що в Україні переважає Сімейна модель корпоративного управління.

Одним із прикладів компаній, що застосовують такий метод корпоративного управління, був АТ КБ «ПриватБанк», що володіє цілою низкою банків у країнах Латвії, Італії, Португалії Кіпрі, Китаї, Іспанії та інших країнах (до націоналізації), найбільшу в Канаді сімейну бізнес-групу Hees-Edper Group. Група складається з шістнадцяти рівнів та понад 300 компаній, а також Nike та Volkswagen, Fiat, Peugeot, LVMH Moët Hennessy.

Ця модель корпоративного управління з метою залучення капіталу може залучати зовнішнє фінансування, проте зберігаючи повний контроль над управлінням, незалежно від кількості акцій. Це досягається шляхом випуску акцій подвійного класу. Такий тип акцій дає менше можливостей впливати на корпорацію, тому що при випуску акцій подвійного класу інсайдерам надається доступ до класу акцій, який забезпечує більший контроль та право голосу, а аутсайдерам надається клас акцій з невеликим правом голосу або без нього, що ставить аутсайдерів у нерівні права і навіть рівних вкладеннях. На цю політику ринок зреагував відповідно – вартість акцій контрольного пакету котируються набагато нижче, ніж акції аналогічних компаній.

Принцип закритості у таких компаніях підкріплюється Правом першої відмови – більшість компаній вводять обмеження на обіг контрольних акцій виключно усередині сім'ї. Учасники бажуючі продати свої акції спочатку пропонують їх своїм членам сім'ї та далеким родичам. Але найчастіше сам холдинг викуповує ці акції через спеціально виділені фонди.

Концентрація управління у правлячій сім'ї не дозволяє підприємству швидко розвиватися і впливати на долю компанії аутсайдерам. Це сильно зменшує інвестиційну привабливість такої корпорації серед прихильників коротких угод, але залучає довгострокових інвесторів, які водночас зацікавлені у стабільності, але це неможливо в умовах становлення економіки України.

Топ менеджери таких компаній завжди беруться за кола сім'ї і найчастіше такі не мають достатньої кваліфікації, що призводить до руйнування в минулому перспективних компаній, а поставлені державою спостерігачі не можуть вплинути на рішення центральної чи материнської компанії.

Сама суть сімейної компанії є нестабільною і тримається не на юридичних зобов'язаннях, а на внутрішніх відносинах і у разі такого розриву у зв'язку зі смертю, хворобою чи розривом відносин глави сім'ї такі корпорації зазнають краху. Як показує статистика Асоціації власників сімейних компаній FEB, 95% не переживають перехід до третього покоління власників, що тягне за собою крах корпорації. Поколінням необхідно направити такі корпорації у бік покращень корпоративного управління шляхом внесення змін до Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», щоб не дозволити їм розформуватися і тим самим призвести до втрати робочих місць.

- Необхідно ввести в такі підприємства Наглядова рада, яка складатиметься не тільки з членів сім'ї, але й незалежних спостерігачів – такі зміни спричинять появу нових поглядів, підвищать рівень довіри акціонерів, а також забезпечать внесення в роботу ради нового досвіду та знань, а також новаторських поглядів ;
- - Врівноважити цікаві сім'ї її членів та інтереси інвесторів та корпорації шляхом закріплення в документах корпорації – встановлення чіткої позиції сім'ї про розвиток компанії шляхом впровадження кодексів Корпоративної етики, Сімейної конституції, а також створення Сімейної ради дозволить враховувати інтереси як членів сім'ї так і поза сімейними акціонерами., позначить довгострокові плани корпорації, створить зрозумілі та чітко встановлені умови для залучення нових рівноправних інвесторів.

Поточний розвиток корпоративної моделі управління України утруднений багатьма факторами, такими як погіршення інвестиційного клімату в країні та постійний відтік капіталу. Для розвитку корпоративного управління необхідне залучення капіталу і якщо в розвинених країнах з вже усталеною моделлю корпоративного управління консерватизм є запорукою стабільності, але в Україні з Перехідною моделлю корпоративного управління – через незастосування наявних інструментів, а місцями і зовсім слабого розвитку (прозорість, права акціонерів аутсайдерів). консерватизм неприйнятний. Необхідно застосовувати нові технології та методи контролю для захисту та розвитку припливу капіталу та відкриття нових робочих місць, збільшувати відкритість підприємств шляхом більш глибокого впровадження державного контролю, а також залучення інституційних інвесторів до корпорації з моделями сімейного управління.

Література.

1. Романюк В. М. Еволюція розвитку моделей корпоративного управління в умовах конкуренції. *Бізнес Інформ*. 2015. № 7. С. 2881–294. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_7_46
2. Іоргачова М. І. Українська модель корпоративного управління. *Збірник наукових праць Черкаського*

державного технологічного університету. Черкаси: ЧДТУ, 2012. Вип. 30. Ч. 1. С. 98–102.

3. Полінкевич О. М. Порівняльний аналіз моделей корпоративного управління підприємницьких структур. *Економічний форум*. 2017. № 4. С. 158–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2017_4_25

4. Дементьева А.Г. Корпоративное управление. Москва: Издательство «Магистр», 2016. 496 с.

5. Розанова, Н. М. Корпоративное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 339 с. URL: <https://urait.ru/bcode/433451>

6. Окунев А. Особенности корпоративного управления в семейных компаниях. URL: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/images/files/AOkunev.pdf>

References.

1. Romaniuk V. M. Evoliutsiia rozvytku modelei korporatyvnoho upravlinnia v umovakh konkurentsii. *Biznes Inform*. 2015. № 7. S. 2881–294. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_7_46

2. Iorhachova M. I. Ukrainska model korporatyvnoho upravlinnia. *Zbirnyk naukovykh prats Cherkaskoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu*. Cherkasy: ChDTU, 2012. Vyp. 30. Ch. 1. S. 98–102.

3. Polinkevych O. M. Porivnialnyi analiz modelei korporatyvnoho upravlinnia pidpriemnytskykh struktur. *Ekonomichnyi forum*. 2017. № 4. S. 158–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2017_4_25

4. Dementeva A.H. Korporatyvnoe upravlenye. Moskva: Yzdatelstvo «Mahystr», 2016. 496 s.

5. Rozanova, N. M. Korporatyvnoe upravlenye: uchebnyk dlia bakalavryata y mahystratury. Moskva: Yzdatelstvo Yurait, 2019. 339 s. URL: <https://urait.ru/bcode/433451>

6. Okunev A. Osobennosti korporatyvnoho upravleniya v semeinykh kompaniyakh. URL: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/images/files/AOkunev.pdf>

Олександр Білоусов

професор кафедри міжнародних відносин та права

державного університету «Одеська політехніка», д.політ.н., доцент

**ЗРОСТАННЯ ВПЛИВУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ
ТА ЗАГОСТРЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ НА ТЛІ COVID-19**

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану інформаційної сфери на тлі загострення інформаційних конфліктів, одним із чинників поширення яких є розповсюдження коронавірусної інфекції та самоізоляція населення.
Ключові слова: інформація; комунікація інформаційний конфлікт; коронавірусна інфекція; самоізоляція.

Alexander Belousov

Professor of the Department International Relations and Law

of the Odessa Polytechnic State University, Doctor of Political Sciences, Docent

**THE GROWING INFLUENCE OF THE INFORMATION SPHERE AND THE ESCALATION
OF INFORMATION CONFLICTS AGAINST THE BACKGROUND OF COVID-19**

Introduction. The spread of coronavirus infection has posed new challenges not only to the search for new vaccines, but also created new barriers, primarily through border closures and self-isolation.

Against the background of a global pandemic and due to the restriction of the usual communication between family, friends and partners, humanity gradually began to lose its usual guidelines, including critical thinking, giving rise to a significant number of conspiracy theories, myths and fakes.

Originality. To date, no separate studies have been conducted to address the growing influence of the information sphere on society and the escalation of information conflicts in the context of Covid-19.

At the same time, timely analysis of the detection and study of the information sphere, including information conflicts, will allow to take preventive measures to prevent them.

Purpose. The aim of the article is to study the current state of the information sphere against the background of escalating information conflicts, one of the factors of which is the global pandemic and self-isolation of the population.

Results. Thus, our study of the current state of the information sphere against the background of escalating information conflicts, one of the factors of which is the global pandemic and self-isolation of the population allowed us to conclude that during Covid-19 in Ukraine were used as traditional sources of information, radio, etc.) and Internet resources.

At the same time, in the Internet environment, the greatest demand during the pandemic was enjoyed by social networks, the number of users of which increased by 20%.

Regarding the thematic content of informational TV and Internet content, there was an increase in demand for information and entertainment content.

At the same time, based on the results of a survey conducted by the Razumkov Center, Ukrainians show a low level of criticism in relation to the information received.

Which requires additional measures by the state (in particular, the education system) and the introduction of curricula at all levels of cybersecurity.

A negative trend in the use of social networks during the pandemic was the spread of a significant number of «fakes» that cause panic and contain inaccurate information, including calls for protests against epidemiological measures.

In order to combat the spread of «fakes», in addition to legal methods and means of struggle, it is advisable to use the opportunities of non-governmental organizations, volunteer movements, etc.

Conclusion. Thus, in order to combat the spread of «fakes», in addition to legal methods and means of struggle, it is advisable to use the opportunities of non-governmental organizations, volunteer movements, etc.

At local public authorities, launch training courses to strengthen the resilience of citizens against the destabilizing effects of false information by increasing the ability of citizens to establish the reliability of their sources of information and news and increase public demand for truthful information.

Key words: information; communication information conflict; coronavirus infection; self-isolation.

**Постановка
проблеми**

Поширення коронавірусної інфекції поставило перед людством, не лише нові виклики пов'язані з пошуком нових вакцин, а й створило нові бар'єри, в першу чергу через закриття кордонів та самоізоляцію населення.

На тлі світової пандемії та у зв'язку з обмеженням звичної комунікації між родинами, друзями та партнерами людство поступово почало втрачати звичайні

орієнтири, в т. ч. критичність мислення, породжуючи при цьому значну кількість конспірологічних теорій, міфів та фейків.

Безумовно, що дана проблема потребує детального аналізу та проведення численних соціальних досліджень метою яких має бути подальше вивчення та прогнозування подібного феномену та мінімізація негативних ризиків, що постають перед суспільством,

та в першу чергу перед органами публічного управління в цьому контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Початком дослідження комунікаційних процесів є ХХ сторіччя, наприкінці якого викристалізувалися три наукові школи: яскравими представниками першої з них, які займалися вивченням медіа-ефектів є – С. Вейд, Д. Грейбер, Дж. Робінсон, Дж. Клеппер, М. Леві, У. Шрамм, до другої, дослідники якої вивчали електоральні тенденції належать – Е. Гоффман та Г. Лассвелл), і третя школа вивчала комунікаційні процеси за допомогою соціально-психологічних досліджень політичної свідомості (В. Геймсон).

Серед вітчизняних дослідників проблемам комунікації присвячені праці Л. Ю. Гермогенова, Є. П. Голубкова, Т. Данкан, Л. А. Мороз, П. Г. Перерви, Є. В. Попова, Г. Г. Почепцова, І. Л. Решетнікова, В. Різуна, Шлемкевич Т.В. та ін.

Аналіз вітчизняних наукових праць в галузі інформаційної комунікації доводить, що найбільшу увагу вітчизняні науковці приділяють саме політичним аспектам інформаційної комунікації, відповідні дослідження здійснювали Б. Демяненко, А. Зуйковська, В. Марчук, Н. Ржевська, В. Недбай, В. Фурашев, С. Шаповалов та ін.

Дослідженням окремих аспектів соціальної комунікації присвячені праці Н. Моїсєвої, В. Різуна, Л. Пугач, О. Холод, Н. Яремчук та ін.

Мета

Метою статті є дослідження сучасного стану інформаційної сфери на тлі загострення інформаційних конфліктів, одним із чинників поширення яких є світова пандемія та самоізоляція населення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

На сьогодні окремих досліджень, які б розглядали проблему зростання впливу інформаційної сфери на суспільство та загострення інформаційних конфліктів на тлі Covid-19 не проводилося.

Разом з тим, своєчасний аналіз виявлення та дослідження інформаційної сфери, в тому числі, інформаційних конфліктів, дозволить вжити превентивних заходів щодо їх упередження.

Виклад основного матеріалу

Єдиним джерелом поширення та обміну інформацією в умовах самоізоляції для більшості українців залишився Інтернет та телебачення, причому сегмент глядачів останнього, особливо серед молоді, є порівняно невисоким, оскільки дана вікова група має зовсім інші пріоритети та орієнтована на Інтернет мережу.

Якщо звернути увагу на інформацію Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення (див. мал. 1) видно що загальний рейтинг телекана-



Рис. 1. Загальний рейтинг телеканалів поданий за тематичними групами станом на грудень 2017 р. [1]

лів за тематичними групами станом на грудень 2017 року, то добре видно, що найбільший інтерес серед телеглядачів мають саме інформаційно-розважальні (35,7%) та розважальні програми (30,52%), на пізнавальні припадає лише 5,66% , на інформаційні – 5,35.

У порівнянні з відповідним періодом 2020 року, у самий розпал пандемії (див. рис. 2) смаки телеаудиторії змінюються як раз у бік зростання переглядів інформаційно-розважального контенту (38,46%) та зменшення переглядів розважальних програм (25,61%).

Також, спостерігається збільшення переглядів інформаційного контенту (7,34%).

Щодо Інтернет-контенту, то, за даними рейтингу «Kantar CMeter», компанії яка здійснює щомісячну оцінку найпопулярніших серед споживачів сайтів в Україні сьогодні 79% українців у віці 12-70 виходять в Інтернет за допомогою свого смартфона. Так, «у грудні 2020 року спостерігався суттєвий ріст охоплення новинних ресурсів у порівнянні груднем 2019 роком. Портал «Pravda.com.ua» наростив аудиторію з 16,4% до 23,5%, «Unian.net» – з 18,7% до 22,5%, «Nv.ua» – з 14,5% до 19,1%. Водночас портал «Tsn.ua» втратив свої позиції з показником 17,8% проти 24,8% у 2019 році [3].

На помітну зміну структури інформації, що цікавила громадян України в розпал пандемії вказує і дослідження проведене Центром Разумкова у чотирьох мікрорегіонах України: Західному, Центральному, Південному та Східному.

За результатами дослідження встановлено, що центральні телеканали все, ще залишаються провідним джерелом інформації, адже їх дивиться приблизно 75% населення, при цьому значно зросла частка використання українцями соціальних мереж. Так, якщо у 2019 році користувачами соціальних мереж були 24% населення, то у 2020 – 44%. На «Viber», «Telegram», «WhatsApp» тощо) припадає – 11%. [4]

Загалом, дані всі дані вищенаведених досліджень збігаються в одному, уподобання більшості респондентів в тій чи іншій мірі в залежності від віку та статті розподіляються між інформаційним та розважальним контентом. На політичні «ток-шоу», наприклад, припа-

ЗАГАЛЬНИЙ РЕЙТИНГ ТЕЛЕКАНАЛІВ ПО ТЕМАТИЧНИХ ГРУПАХ



Рис. 2. Загальний рейтинг телеканалів поданий за тематичними групами станом на грудень 2020 р. [2]

дає лише 10,1 % молодіжної аудиторії, та 34,5 % – аудиторії старшої вікової групи (віком за 60 років).

Таким чином, світова пандемія та самоізоляція, змусила українців більш уважно дослухатися до світових та українських новин, а також шукати додаткових джерел інформації, якими і стали соціальні мережі.

Наразі, лише у 31% українців виникають сумніви, щодо правдивості інформації, а найпоширенішим способом перевірки відповідної інформації є пошук альтернативних джерел (таку відповідь обрали 41% опитаних) [4].

Тобто, більше половини населення «споживає» інформацію у тому вигляді, в якому вона була подана, що якраз, і надає можливість для маніпулювання громадською думкою, створення соціальної напруги, розв'язання міжнародних конфліктів, поширення дезінформації, фейків тощо.

Натомість, «фейки», або «фейкова інформація» – це не просто неправдива інформація, це інформація створена спеціально для того, щоб ввести вас в оману, і переконати в її правдивості.

Метою поширення «фейку» є створення помилкового уявлення про події та явища; маніпулювання (створення емоційних і інформаційних пасток, які впливають на прийняття рішень, вибір певної позиції тощо); формування певного емоційного фону у аудиторії (паніка, страх, нагнітання, байдужість тощо); провокування ворожнечі та агресії (міжнародної, расової, релігійної тощо) [5].

За допомогою Інтернету та соціальних мереж створюються практично ідеальні умови для розв'язання інформаційних конфліктів та ведення інформаційних війн, а також використання інформації у якості «зброї масового ураження».

Так, фахівці вітчизняного інформаційно-аналітичного порталу «Агту UA» стверджують, що «соціальні мережі сьогодні – це одночасно і окремий театр воєнних дій, і полігон для перевірки нових технологій та засобів психологічного маніпулювання. В той же час, варто зважити на нинішню нерівність участі країн світу у цих процесах. Ця нерівність надзвичайно велика: в той час як одні вже створили відповідні підрозділи і опанували нові технології, інші ще навіть не усвідоми-

ли важливість боротьби у цій сфері» [6].

Незаконний вплив на масову свідомість з метою поширення паніки, чи розповсюдження неправдивої інформації через соціальні мережі, це також зброя, здатна дестабілізувати ситуацію в країні, спричинити мітинги, демонстрації та інші прояви громадянської непокорності.

Шкідливий інформаційний контент, який поширює неправдиву інформацію на сьогодні негативно впливає на рішення конкретного індивіда про необхідність вакцинації, та призводить до реальних людських жертв.

Швидкість поширення інформації соціальними мережами є такою, що навіть «доброчесна» помилкова думка одного респондента може коштувати життя десяткам.

В цьому випадку виникає дилема з одного боку, у відповідності до ч. 1 ст. 34 Конституції України: «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір», з іншого боку ч. 2 ст. 34 передбачає, що «Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [7]. Безперечно, що здоров'я нації є проблемою національної безпеки, але проблема полягає в тому, що соціальні мережі не створюються і не контролюються державою.

Навіть такі країни, як Росія та Білорусія не спроможні стовідсотково контролювати соціальні мережі, що наглядно продемонстрували серпневі події цього року в Білорусії.

На думку доктора юридичних наук, завідувача наукового відділу правових проблем інформаційної діяльності Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України Білякова К. І. «до головної причини, що викликають конфлікти в інформаційній сфері, мабуть можна віднести прагнення до отримання певної свободи у інформаційному («віртуальному») просторі без урахування розбіжності індивідуальної і суспільної моралі, життєвих цінностей, розладу між очікуваннями, практичними намірами й вчинками осіб, непорозуміння людьми своїх дій по відношенню одне до одного, усілякі непорозуміння, логічні помилки, тощо. Джерела інформаційного конфлікту необхідно шукати в соціальних конфліктах, тому що він є не чим іншим, як формою соціального конфлікту [8, с. 39].

Не можемо не погодитися з автором вищенаведеного визначення, так дійсно «свобода без урахування розбіжностей індивідуальної та суспільної моралі»,

дійсно є причиною конфліктів в інформаційній сфері. Навіть більше, іноді подібна свобода не враховує не лише суспільну мораль, а й здоровий глузд.

З огляду вищевказаного, ще більшою проблемою публічних органів влади покликаних боротися з дезінформацією, є організовані групи людей, які за кошти здійснюють інформаційні диверсії з метою дестабілізації ситуації в країні.

Іншою негативною тенденцією породженою пандемією, де інформаційні технології, та соціальні мережі стали інструментом для загострення соціальних конфліктів стало використання соціальних мереж для самоорганізації населення.

Безперечно, що в самій самоорганізації не має нічого поганого. За допомогою тих самих соціальних мереж щоденно робляться десятки добрих справ, а саме, збираються благодійні кошти, надається соціальна допомога самотнім пенсіонерам, організовується підвіз лікарів за місцем роботи в умовах тотального локдауну, збираються толоки для облаштування території, обговорюються наявні проблеми територіальних громад тощо.

При цьому, використання можливостей соціальних мереж для організації заходів по протидії вакцинації чи протидії проти епідеміологічних заходів, навряд чи можна вважати «доброю справою».

Що повертає нас до постулату, що «свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої».

Разом з тим, як слушно зауважив доктор філологічних наук, професор Г. Г. Почепцов, що «сьогоднішній Інтернет дав голос усім, але коли усі говорять, нікому слухати. Інтернет запускався, серед іншого, і для того, щоб руйнувати авторитарні режими, оскільки за допомогою Інтернету право гучного голосу отримують малі групи, інформаційно і неінформаційно «задавлені» при авторитарному правлінні. Цим, у тому числі, намагалися зруйнувати радикальний іслам, завдяки наданню голосу помірним мусульманам» [10].

То ж має бути досягнутий оптимальний баланс між свободою слова і поширенням інформації та національною безпекою.

При цьому, одними із набутих компетенцій користувача соціальних мереж, має стати підвищення медіа-грамотності та вивчення основ кібербезпеки, принаймні дотримуватися мінімальних правил.

Зокрема, щодо перевірки достовірності поширюваної інформації, то такими правилами є:

- перевірка відповідності інформаційного повідомлення з кількох інформаційних джерел;
- походження інформаційного повідомлення;
- перевірка джерела походження інформації (визначення хто завантажив матеріал чи інформаційне повідомлення?);
- визначення автора повідомлення (хто його створив);
- визначення дати інформаційного повідомлення (коли контент був створений);
- визначення місця (де контент був створений).

Таким чином, здійсненне нами дослідження сучасного стану інформаційної сфери на тлі загострення інформаційних конфліктів, одним із чинників поширення яких є світова пандемія та само-

ізоляція населення дозволило нам зробити висновок, що під час Covid-19 в Україні використовувалися як традиційні джерела поширення та отримання інформації (телебачення, радіо тощо), так і Інтернет-ресурси.

При цьому, саме в Інтернет середовищі, найбільшим попитом за час пандемії користувалися саме соціальні мережі, кількість користувачів яких зросла на 20%.

Щодо тематичного наповнення інформаційного теле- та Інтернет контенту, то спостерігалось збільшення попиту саме інформаційно-розважального змісту.

При цьому, виходячи з результатів опитування проведеного Центром Разумкова українці демонструють низький рівень критичності у відношенні до отриманої інформації.

Що потребує вжиття додаткових заходів з боку держави (зокрема, системи освіти), та впровадження в навчальні програми всіх рівнів основ кібербезпеки.

Негативною тенденцією використання соціальних мереж за час пандемії стало поширення в них значної кількості «фейків», що спричиняють панічні настрої та містять недостовірну інформацію, в тому числі і закликів по організації акцій протесту, щодо проти епідеміологічних заходів.

Для боротьби з поширенням «фейків», окрім правових методів та засобів боротьби доцільно використовувати можливості недержавних громадських утворень, волонтерські рухи та ін.

При місцевих органах публічної влади започаткувати навчальні курси з метою посилення стійкості громадян проти дестабілізуючого впливу неправдивої інформації через підвищення спроможності громадян встановлювати надійність своїх джерел інформації та новин і підвищення попиту населення на правдиву інформацію.

Література.

1. Рейтинги телеканалів. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Prezentatsiya-Rejtyngy-Big-Data_gruden2017.pdf (дата звернення 20.05.2021 р.)
2. Загальний рейтинг телеканалів по тематичних групах серед користувачів IPTV та OTT (III квартал 2019 року (III квартал 2019 року). URL: <https://www.nrada.gov.ua/infographics/zagalnyj-rejtyng-telekanaliv-po-tematychnyh-grupah-sered-korystuvachiv-iptv-ta-ott-iii-kvartal-2019-roku/>(дата звернення 20.05.2021 р.)
3. Рейтинг популярних сайтів за грудень 2019–2020. URL: <https://tns-ua.com/news/rejtyng-populyarnih-saytiv-za-gruden-2019-2020> (дата звернення 20.05.2021 р.)
4. Як змінились уподобання та інтереси українців до засобів масової інформації після виборів 2019р. та початку пандемії COVID-19 (серпень 2020 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/yak-zminylys-upodobannia-ta-interesy-ukraintiv-do-zasobiv-masovoi-informatsii-pislia-vyboriv-2019r-ta-pochatku-pandemii-covid19-serpen-2020r> (дата звернення 20.05.2021 р.)
5. Що таке фейки та як їх використовувати? URL: <https://internews.ua/opportunity/fakes-checking>. (дата звернення 20.05.2021 р.)
6. Соціальні мережі як інструмент сучасної інформаційно-психологічної війни. *Army UA*. 2016. 16.08. URL: <http://www.armyua.com.ua/socialni-merezhi-yak-instrument-suchasno%D1%97-informacijno>

psixologichno%D1%97-vijni. (дата звернення 22.05.2021 р.)

7. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 2 січ. 2015 р. (офіц. текст). Київ: 2015. 64 с.

8. Беляков К. І. Інформаційний конфлікт та юридична відповідальність: сутність і співвідношення. *Правова інформатика*. 2013. № 2(38). С. 38–42.

9. Соціальні мережі як інструмент сучасної інформаційно-психологічної війни. *Army UA*. 2016. 16.08. URL: <http://www.armyua.com.ua/socialni-merezhi-yak-instrument-suchasno%D1%97-informacijno-psixologichno%D1%97-vijni>. (дата звернення 22.05.2021 р.)

10. Суррогатные коммуникации пришли всерьез и надолго. URL: <https://detector.media/withoutsection/article/169356/2019-07-26-surrogatnye-kommunikatsyy-pryshly-vserez-y-nadolgo/> (дата звернення 22.05.2021 р.)

References.

1. Reitynhy telekanaliv. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Prezentatsiya-Rejtyngy-Big-Data_gruden2017.pdf (data zvernennia 20.05.2021 r.)

2. Zahalnyi reitynh telekanaliv po tematychnykh hrupakh sered korystuvachiv IPTV ta OTT (III kvartal 2019 roku (III kvartal 2019 roku)). URL: <https://www.nrada.gov.ua/infographics/zagalnyj-rejtyng-telekanaliv-potematychnykh-grupah-sered-korystuvachiv-iptv-ta-ott-iii-kvartal-2019-roku/> (data zvernennia 20.05.2021 r.)

3. Reitynh populiarnykh saitiv za hruden 2019–2020. URL: <https://tns-ua.com/news/rejting-populyarnih-saytiv-za-gruden-2019-2020> (data zvernennia 20.05.2021 r.)

4. Yak zminylys upodobannia ta interesy ukraintsiv do zasobiv masovoi informatsii pislia vyboriv 2019r. ta pochatku pandemii COVID-19 (serpen 2020 r.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/yak-zminylys-upodobannia-ta-interesy-ukraintsiv-do-zasobiv-masovoi-informatsii-pislia-vyboriv-2019r-ta-pochatku-pandemii-covid19-serpen-2020r> (data zvernennia 20.05.2021 r.)

5. Shcho take feiky ta yak yikh vykorystovuvaty? URL: <https://internews.ua/opportunity/fakes-checking>. (data zvernennia 20.05.2021 r.)

6. Sotsialni merezhi yak instrument suchasnoi informatsiino-psykholohichnoi viiny. *Army UA*. 2016. 16.08. URL: <http://www.armyua.com.ua/socialni-merezhi-yak-instrument-suchasno%D1%97-informacijno-psixologichno%D1%97-vijni>. (data zvernennia 22.05.2021 r.)

7. Konstytutsiia Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnenniamy stanom na 2 sich. 2015 r. (ofits. tekst). Kyiv: 2015. 64 s.

8. Beliakov K. І. Informatsiinyi konflikt ta yurydychna vidpovidalnist: sutnist i spivvidnoshennia. *Pravova informatyka*. 2013/ № 2(38). S. 38–42.

9. Sotsialni merezhi yak instrument suchasnoi informatsiino-psykholohichnoi viiny. *Army UA*. 2016. 16.08. URL: <http://www.armyua.com.ua/socialni-merezhi-yak-instrument-suchasno%D1%97-informacijno-psixologichno%D1%97-vijni>. (data zvernennia 22.05.2021 r.)

10. Surrogatные коммуникации пришли всерьез y nadolho. URL: <https://detector.media/withoutsection/article/169356/2019-07-26-surrogatnye-kommunikatsyy-pryshly-vserez-y-nadolgo/> (data zvernennia 22.05.2021 r.)

Анастасія Бондар

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1241-9629>

Віктор Комаровський

доцент кафедри менеджменту організацій та бізнес-технологій
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>

В'ячеслав Шобик

проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків
Державного університету «Одеська політехніка», к.т.н., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5896-8183>

Володимир Яценко

доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>

МЕНЕДЖМЕНТ ПРОЦЕСІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ У СОЦІОКУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ

У статті представлено основні напрями цифрової трансформації соціокультурної сфери, визначення яких ґрунтується на орієнтації та залученні прошарків суспільства, орієнтованого на цифровий формат інформації. Основними драйверами цифрової трансформації соціокультурної сфери є нові продукти та послуги, інформаційні та управлінські технології, інноваційні бізнес-моделі. Цифрові платформи з представлення витворів мистецтва є ключовим чинником цифрової трансформації.

У статті представлено теоретичний аналіз аспектів цифрової трансформації соціокультурної сфери. Цифрове мистецтво досліджується як соціально-культурна діяльність, яка ґрунтується на використанні цифрових інструментів для отримання конкретного соціокультурного продукту. Як наслідок, реалізація ідеї цифрової трансформації має здійснюватися на основі цифрової платформи, що представляє собою інтегровану інформаційну систему, що забезпечує багатопільову взаємодію обміну інформацією та цінностями, що призводять до зниження загальних витрат, оптимізації бізнес-процесів у сфері мистецтва.

Ключові слова: соціокультурна сфера; цифрові зображення артефактів та творів мистецтва; цифрова трансформація сфери культури.

Anastasiia Bondar

PhD student of Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1241-9629>

Viktor Komarovsky

Associate Professor of Global Studies, European Integration and National Security
Management Chair; ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Technical sciences, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>

Vyacheslav Shobik

Vice-Rector for scientific and pedagogical work and international relations of Odessa
Polytechnic State University, PhD in Technical sciences, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5896-8183>

Volodymyr Yatsenko

Associate Professor of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>

MANAGEMENT OF DIGITAL TRANSFORMATION PROCESSES IN SOCIO-CULTURAL SPHERE

The article presents the main directions of digital transformation of the socio-cultural sphere, the definition of which is based on the orientation and involvement of layers of society focused on the digital format of information. The main drivers of

digital transformation of the socio-cultural sphere are new products and services, information and management technologies, innovative business models. Digital platforms for representing works of art are a key factor in digital transformation. The article presents theoretical analysis of aspects of digital transformation of sociocultural sphere. Digital art is explored as a social and cultural activity based on the use of digital tools to produce a specific sociocultural product. As a result, the implementation of the idea of digital transformation should be carried out on the basis of a digital platform, which is an integrated information system that provides multipurpose interaction of information and values, leading to a decrease in overall costs, optimization of business processes in the field of art.

Key words: sociocultural sphere; digital images of artifacts and works of art; digital transformation of culture sphere.

Постановка проблеми

На сьогодні для всіх є очевидним, що цифрові технології стали основою всіх аспектів суспільства для більшості країн. Результати проведених досліджень свідчать що сектор культури набуває реальну впевненість у використанні цифрових технологій для поширення контенту та надання онлайн доступу до витворів мистецтва, ресурсів і знань. Заклади культури активно працюють над цифровими проектами, розробляють нові продукти і контент. З'явилося нове покоління митців та художників, які працюють у сфері цифрової музики, кіно та графіки. Цифрові комунікації стали основним механізмом розвитку соціокультурних процесів та інструментом формування в суспільстві системи відліку та цінностей.

Цифрові формати та мережева структура масової культури впливають на суспільний розвиток, створюють елементи культурного ландшафту на основі нової системи взаємодії та комунікаційних каналів.

Сучасні цифрові технології ввійшли у всі аспекти нашого життя. Більшість засобів масової інформації, телебачення, музичні записи та фільми виробляються і поширюються в цифровому вигляді та інтегруються у загальний інформаційний простір, що створює у підсумку цілісний цифровий медіакейп. У зв'язку з цим великого значення набуває завдання не тільки створення українського електронного мистецького простору, який буде включати оцифровані витвори мистецтва, артефакти з архівних та музейних фондів, але й інтегрований до міжнародної цифрової платформи.

Виконання такого завдання в першу чергу має ґрунтуватися на дослідженні змін, які цифрові технології внесли в існуюче уявлення про культурний простір та представлення в ньому мистецтва нових медіа продуктів, як крок в цифрову епоху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання цифрової трансформації соціокультурної сфери розглянуто в низці робіт [1–3]. В них доведено, що тренди, які склалися у розвитку сфери мистецтві стали невід'ємною складовою сучасного розвитку суспільства, визначають формування свідомості, поглядів та цінностей не тільки професійних митців, але і громадськості загалом. Цифрова трансформація соціокультурної сфери у XXI столітті стала чинником, що не тільки впливає на її формування, але і передбачає розробку та впровадження у практику роботи закладів культури нових цифрових бізнес-моделей. Виникає питання конкурентоспроможності на мистецькому ринку, який за таким підходом практично є всеосяжним.

При переході на цифрове представлення витворів мистецтв, основними драйверами цифрової трансформації стають можливості одночасного застосу-

вання нових інформаційних послуг та інноваційних економічних моделей у сфері культури та мистецтва. В цьому плані також слід відмітити, що широке розповсюдження процесу цифрової трансформації має базуватися на єдиних для міжнародного співтовариства стандартах створення, зберігання, обліку, опису, використання цифрових копій для забезпечення взаємодії не тільки з органами влади, але і інтеграції у світове культурне середовище.

Відповідно, до пріоритетних завдань у проведенні цифрової трансформації соціокультурній сфері України має стати:

- Технічна розробка та впровадження у практику національної бази даних культурної спадщини, включно представлення в такій базі сучасної діяльності митців та закладів культури.
- Інтеграція створеної бази у міжнародну соціокультурну сферу;
- Підвищення рівня інформатизації поточної діяльності закладів культури, впровадження електронних систем реєстрації відвідувачів, продажу квитків, розповсюдження електронних гідів тощо;
- Збільшення інформаційних ресурсів про культуру на основі віртуальних серверів в інтернеті, створення інформаційних порталів, технологій доповненої та віртуальної реальності;
- Використання потенціалу цифрової трансформації для залучення додаткових джерел доходу та інвестицій у культуру.

Таким чином, в економічному плані соціокультурна сфера має бути орієнтована на створення послуг, які є стійкими, цифровими та персоналізованими на основі впровадження нових інструментів та можливостей в способах взаємодії творів мистецтва з аудиторією. Для цього, менеджменту закладів культури в цифрову епоху необхідно не тільки кардинально змінити існуючу художню практику, але і перетворити аудиторію, що є споживачем їх послуг [2]. Для цього необхідно вирішити низку проблем, що виникають в процесі цифрової трансформації, а саме [3]:

- задоволення потреб в цифрових технологіях закладів культури та окремих митців, що стикаються з браком фінансування та недостатньою кваліфікацією, необхідної для ефективної роботи у цифровому інформаційному просторі;
- визначення потенційного взаємозв'язку між цифровим і традиційним мистецтвом і контекстом, в якому виконується робота, для аудиторії з різною цифровою грамотністю та рівнем культури;
- створення нової бізнес-моделі, в основу якої буде покладено переваги нових способів взаємодії з аудиторією та представлення цифрової

трансформації в якості нового підходу, орієнтованого на споживача продуктів та послуг мистецтва.

Підтвердженням викладених тез є висновки, представлені у дослідницькому звіті «Цифрова культура 2014». В ньому підкреслюється, що організаціям мистецтва необхідно приділяти пріоритетну увагу цифровим технологіям в своїх бізнес-моделях. Не впроваджуючи нові цифрові технології, заклади культури можуть втратити свою значимість для суспільства [3]. Таким чином, цифрова трансформація соціокультурної сфери створює пов'язаний світ, що має якісно нові наслідки для митців, художніх галерей і музеїв [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

При підготовці закладів культури до впровадження цифрових технологій вони повинні переглянути існуючі способи створення, доставки і представлення інформації при наявній колекції або мистецькі витвори. Цифрова трансформація культури також має ґрунтуватися та включати, крім гуманітарної та інформаційної складових, обґрунтування економічної доцільності.

Але цифрова трансформація у сфері культури вимагає більшого, ніж просто застосування новітніх технологій. Вона має бути орієнтована на цінності та потреби споживачів цифрових продуктів та послуг в сфері культури.

Сьогодні вітчизняні галузеві інформаційні системи соціокультурної сфери спрямовані, як правило, на збір, реєстрацію зберігання та аналіз інформації про кількісний і якісний склад об'єктів культурної спадщини та культурних цінностей. Вони мають забезпечити облік об'єктів та міжвідомчу взаємодію у соціокультурній сфері.

За підходом, що пропонується, метою має бути активне залучення до закладів культури нового покоління споживачів, яке буде приймати цифрові та інформаційні технології, які використовуються при створенні продуктів мистецтва та їх надання.

Цифрові медіа також змінюють процес міжкультурної комунікації, спрощуючи його завдяки високій швидкості взаємодії та дозволяючи використовувати різноманітні формати комунікації. Тому вони можуть виступати як своєрідний посередник у глобальній взаємодії різних культур. Це стає можливим завдяки самому феномену цифрових технологій, що знаходить відображення в усіх сферах суспільного життя, дає споживачу продукту можливість брати участь у генерації контенту, створює нові форми міжкультурної комунікації та соціокультурної реальності.

Таким чином, цифрова трансформація представляє принципово новий підхід до інформаційного су-

проводження продуктів мистецтва. Для цього вона має застосовувати спеціальні галузеві цифрові платформи, які будуть представляти собою інтегровану інформаційну систему. Така система забезпечить взаємодію споживачів з закладом культури на основі

Мета

оптимізації бізнес-процесів в соціокультурній сфері, що вимагає зміни культури як надання, так і споживання мистецьких послуг. У цьому контексті основними напрямками цифрової трансформації соціокультурної сфери має стати: створення цифрового контенту про об'єкти та артефакти мистецтва та культури; інформатизація закладів культури, проведення досліджень ефективності та методичного забезпечення впровадження цифрових технологій у соціокультурній сфері; підтримка інноваційних проектів по використанню цифрових технологій у соціокультурній сфері.

Виклад основного матеріалу

Полягає у визначенні нових підходів до процесів цифрової трансформації в соціокультурній сфері, які мають відійти за рамки традиційного представлення продуктів мистецтва та їх споживання, забезпечивши при цьому її відповідність інформаційному простору, що формується у світі.

Розглянемо бізнес-модель цифрової трансформації соціокультурної сфери. Глобалізація, інтеграція та цифрові технології стали ознаками формування нового мистецького середовища, в якому застосовуються нові засоби представлення, обробки та зберігання інформації про мистецькі об'єкти. Якісно новою ознакою змін у соціокультурному середовищі є нова парадигма отримання знань, способи їх трансляції та використання. Урахування можливостей, що виникли у суспільства та реалізація цих змін у соціокультурній сфері шляхом створення цифрових платформ дозволяє запропонувати новий алгоритм взаємовідносин між мистецьким середовищем та споживачами (рис 1).

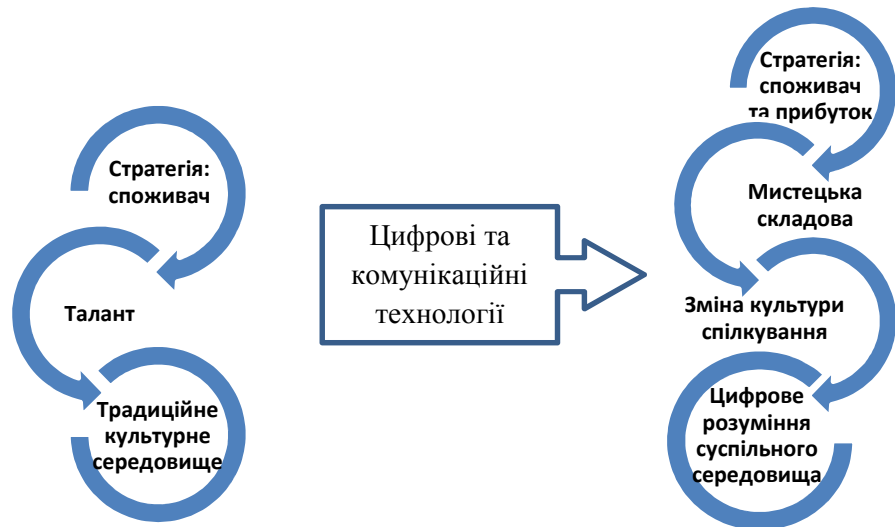


Рис. 1. Якісна зміна процесів цифрової трансформації соціокультурної сфери.

Але при цьому треба розуміти, що цифрова трансформація за участю закладів культури, органів влади

та окремих митців вимагає створення нової, цифрової інформаційної культури, яка крім традиційних складових буде включати новітню бізнес-стратегію, інформаційні та цифрові технології. Тому досягнення успіху має одночасно ґрунтуватися на двох положеннях.

1. Незважаючи на важливість цифрових технологій, культурна складова має бути представлена не тільки у вигляді кінцевих послуг, але і в самому процесі цифрової трансформації;

2. Сам творчий процес вироблення мистецького продукту має використовувати або включати все більше цифрових технологій.

Закладам культури та митцям, які прагнуть до цифрового успіху, необхідно радикально відмовитися від існуючої жорсткої ізольованою культури, та перейти до гнучкої культури співпраці.

1. Просувати цифрові інновації як концепцію, за якими культура повинна характеризуватися цікавістю, різноманітністю думок і незалежними точками зору.

2. Цифровою орієнтацією, за якою цифрові технології можуть створити нові мистецькі цінності.

3. Орієнтація на клієнта та урахування специфіки окремих сфер культури не тільки у локальному, але і глобальному контекстах.

Наступним етапом ми визначили дослідження проблемних питань застосування цифрових технологій в процесі цифрової трансформації соціокультурної сфери.

Створення творів мистецтва, коли у основу цього процесу покладені цифрові технології, обов'язково має включати питання щодо авторства продукту або послуги, яка буде запропонована споживачу. Прикладом тут може бути представлення витвору мистецтва в якості тривимірного об'єкту, коли необхідно урахувати авторства розробника програмного забезпечення, яке художник застосовує при дизайні. Тому незважаючи на суперечливість концепції теоретика Барта про смерть автора [8], питання співвідношення авторства у цифровому мистецтві зберігається на порядку денному.

Сам процес створення творів у сфері цифрового мистецтва також може розглядати як мистецький продукт, до якого може бути залучена аудиторія. Взагалі виникає питання, як аудиторія має взаємодіяти з закладом культури, музеєм, мистецькою галереєю або навіть театром в епоху цифрових технологій? Можливим прикладом тут може бути поточна взаємодія споживачів у соціальних мережах (Facebook, Twitter, Instagram тощо), коли зміст таких мереж визначається відношенням до них самих відвідувачів. Зміст рекламного продукту, як витвору мистецтва, також визначається за участю споживачів.

Таким чином, визначальною особливістю цифрового продукту є потенціал глобального охоплення. Для його створення необхідно застосовувати обладнання, проводити навчання як митця, так і персоналу закладу, де демонструється твір та, що саме головне, займатися підготовкою споживача до такої форми спілкування. Об'єднання при цьому в єдину групу митців, фахівців що опікуються цифровими технологіями та розвитком інформаційного простору, дозволяє запропонувати інноваційну та міждисциплінарну методологію для вирішення проблем, які відносяться до цифрової трансформації соціокультурної сфери.

Як зазначає Чаука (2012) [9], такий підхід не тільки сприяє більш сильному спільноті художників і твор-

чих працівників, а й надає велику енергію художньому дискурсу, готовність до публічних експериментів і колективний потенціал, який спрощує реалізацію і реалізацію більш великих проектів.

Відомі проекти цифрової трансформації соціокультурного простору (Hartley 2015; Ross 2014; Walker 2015) [10, 11, 12], пропонують включити до побудови мистецького проекту таку складову, як оцінка реакції споживача на продукти або послуги, що пропонуються. Такий підхід за змістом вже представляє спільне дизайн-мислення як митців, так і організаторів виставок, галерей, музеїв тощо. Його визначальною рисою є обов'язкове включення до менеджменту культурного процесу техніко-економічне обґрунтування доцільності виробництва та представлення будь якого мистецького продукту, оптимізації при цьому вибору технологій які будуть застосовуватися.

Побудова менеджменту соціокультурної сфери на основі пріоритету задоволення потреб споживачів є визначальною рисою застосування цифрових та інформаційних технологій.

Розглянемо музеї як приклад цифрової трансформації соціокультурної сфери. Традиційна модель організації діяльності музеїв, яка дісталася людству у спадщину, базувалися на накопиченні артефактів та організації їх експозиції для відвідувачів. Суміжні види діяльності, як наприклад реставрація та наукове дослідження колекцій, каталогізація сприяли представлення культурного та історичного надбання широкій публіці [13, 14].

Крім забезпечення для суспільства можливості знайомства з мистецькими та історичними реліквіями, музеї виконували також так важливу суспільну функцію, як формування культурного простору, який безпосередньо пов'язував минуле з сучасним. При цьому, за змістом, функція музеїв полягала у інтерпретації інформації, носіями якої є окремі артефакти у форму, достатню для її отримання споживачем.

Основними інструментами, які використовувалися для інформаційного представлення артефактів, крім виставок та тематичних експозицій, також були репродукції, мистецькі друковані каталоги та презентації. Але при цьому якість такого представлення твору мистецтва завжди була нижчою, чим якість оригіналу [15].

Застосування цифрових та мультимедійних технологій для представлення артефакту або твору мистецтва, можливість переходу та діяльності у міжнародному культурному та інформаційному просторі кардинально змінило інформаційну функцію музеїв, сам процес спілкування.

Узагальнення відомої практики в цьому напрямку дозволяє визначити основні моделі доступу до колекцій, які представлені у музеях. Крім відмінностей у менеджменту цього процесу, слід відмітити такі характеристики, як форму доступу, економічна ефективність, змістовне наповнення представленої експозиції тощо (табл. 1).

Розглянемо зміни парадигми у створенні вартості музейних колекцій в епоху цифрових технологій. Доступ до Інтернету та широке розповсюдження цифрових технологій, та саме головне, економічна доцільність їх використання стала передумовою переходу від традиційних моделей щодо забезпечення доступу до культурної спадщини та творів мистецтва викори-

Моделі доступу до музейної експозиції

Моделі доступу	Переваги	Передумови використання
Представлення колекції у мережі Інтернету, розміщення на веб-сайтах музеїв є достатньо популярним засобом використання інформаційних технологій.	<ul style="list-style-type: none"> Відсутність значних затрат; Значне покращення доступності широких верст суспільства до культурних та історичних артефактів; Однотимчасне представлення на спільній інформаційній платформі колекцій, отриманих з різних джерел дає унікальну можливість запропонувати можливість відвідати тематичну підборку, що за реальних умов практично неможливо; Музеї отримують можливість просування музейної колекції та збільшення їх видимості для створення доходу від збільшення кількості відвідувачів, державного фінансування та пожертв. 	<ul style="list-style-type: none"> Метод є сучасним способом дублювання колекцій; Доцільне використання, коли за мету є охоплення як найбільшого кола споживачів та формуванні культурного середовища; Орієнтація на відображення цифрових зображень творів мистецтва на веб-сайтах музеїв стає фактором обмеження їх конкурентного потенціалу на відповідному ринку.
Зображення творів мистецтва в цифровому форматі	<ul style="list-style-type: none"> Цифрові технології дозволяють музеям досягти збільшення доступу до їх колекцій; Застосування цифрових технологій для представлення артефактів та творів мистецтва дозволяє значно підвищити якість їх репродукції; Можливість створення тематичних каталогів, в яких будуть представлені колекції з різних музеїв та приватних колекцій; можливість багатократного використання без нанесення шкоди якості оригіналу; Мають високий рівень можливості використання та повторного використання в мережевому цифровому середовищі. Веб-інтерфейси можуть надати інструменти, які дозволяють користувачам аналізувати та публікувати копії цифрових зображень, об'єднувати їх по-різному, створювати нові з'явлення або посилання та 	<ul style="list-style-type: none"> Необхідно урахувати ймовірність зміни у поведінці та структури споживачів; Відносно велика вартість та складність застосування необхідних технологій; Виникає проблема визначення авторства цифрового зображення; Виникає загроза щодо можливості контролю з боку музеїв своїх майнових прав на інтелектуальну власність; Провідна роль музеїв у проведенні наукових досліджень у сфері мистецтва та об'єктів культурної спадщини значно зменшується; Орієнтація на створення та представлення колекції на спеціалізованих платформах онлайн-цифрового контенту; Перед музеями та галереями постає необхідність пошуку та визначення новітніх методів щодо представлення та забезпечення доступу до колекцій, з урахуванням при цьому специфіки цифрового зображення

стання до моделі їх інформаційного представлення. Але цей перехід в першу чергу пов'язаний зі зміною аудиторії, кола споживачів. Відмічається, що цифрова трансформація у сфері культури, це в першу чергу задоволення сучасних потреб споживачів, відвідувачів, які хочуть мати доступ поза місцем де вони знаходяться [16]. Тому розгляд питання цифрової трансформації соціокультурної сфери слід починати не з визначення можливості застосування сучасних цифрових технологій, а з того, які потреби існують у споживачів продукту та послуг, які можуть надавати музеї, галереї та виставки. Наступним кроком має стає оцінка, поряд з перевагами, які надають цифрові технології, загрози пов'язаних з переходом у цифрове середовище [17].

Незважаючи на значну кількість наукових публікацій щодо застосування цифрових технологій для представлення витворів мистецтва, на жаль ще не запропонована методологія визначення мотивації, участі та поведінки відвідувачів закладів культури та музеїв тощо [18, 19]. Її розробка має стати наступним

кроком у розвитку процесів цифрової трансформації соціокультурної сфери.

Важливим проблемним питанням, яке виникає в процесі цифрової трансформації об'єктів мистецтва та культурної спадщини є забезпечення майнових та авторських прав. Можливість вільного, без обмежень, доступу до цифрового зображення відкриває для будь-кого можливість його використання у приватних інтересах. Традиційно існує право ексклюзивного контролю над зображеннями мистецтва як для комерційного, так і для некомерційного використання за умов відкритого онлайн доступу вже не має сенсу. Наслідком є виникнення можливого конфлікту між менеджментом фізичних та цифрових колекцій. Взагалі розуміння, яку бізнес-модель мають застосовувати при цьому музеї та картинні галереї ще не отримано, тому що виклики, з якими стикаються музеї в управлінні цифровим представленням артефактів та творів мистецтва постійно змінюються, тому що цифрове середовище саме динамічне змінюється.

Можливим виходом з вирішення зазначених проблем є застосування певних обмежень при їх розгляді. Так, цифрову експозицію можна розглядати як певний вид комерційної інформації. Вона створюється в процесі переходу від фізичної форми артефакту до його цифрового формату з метою розповсюдження та отримання при цьому прибутку. При цьому, цифрова форма отримує свої специфічні економічні властивості як товарного продукту або послуги [20]:

- отримання значного зменшення витрат за рахунок переміщення колекції до цифрового світу. Незважаючи на значну вартість цифрової трансформації фізичного об'єкту, за рахунок ефекту масштабів представлення колекції, незважаючи на зменшення ціни, кінцевий прибуток значно збільшується;
- застосування інформаційних технологій має ефект синергії з іншими пропозиціями музею, що опосередковано також має сприяти збільшенню їх вартості.

Поряд з економічною доцільністю застосування цифрових технологій в соціокультурній сфері слід відмітити таку їх якість як суспільне благо. Цифрові зображення артефактів доповнюють існуюче фізичне представлення творів мистецтва спочатку за рахунок його доступності, а потім створюючи якісно новий мистецький продукт. При цьому інформаційний та культурний зміст цифрового представлення продукту мистецтва створює для споживача можливість іншого доступу до знань та досвіду минулого, визначення соціального контексту, в якому працював митець [21; 22; 23].

Висновки

Можливість отримати доступ до цифрових зображень артефактів значно підвищує їх економічну та соціальну цінність. Розповсюдження цифрового представлення колекції дозволять музеям не тільки отримувати нові доходи від діяльності у інформаційному середовищі, але і значно збільшити її вартість за рахунок цифрового культурного контенту. Але, незважаючи на розуміння того, що цифрові технології надають значно розширений доступ до музейних колекцій як у кількісному, так і в якісному плані, методології отримання відповідної доданої вартості від присутності у цифровому інформаційному середовищі ще не визначено. Необхідні розробка нової моделі бізнесу закладів культури, яка буде ґрунтуватися на безпосередній взаємодії користувачів, митців, науковців та адміністраторів.

Особливо важливим в цьому плані є можливість подолання існуючих інституційних кордонів за рахунок формування тематичної експозиції, коли різні музейні колекції представляються як єдине, спільне надбання людства.

References.

1. Vasylieva N.V. Vdoskonalennia mekhanizmu sotsialno-ekonomichnoho rozvytku mist z monohaluzevoiu strukturoiu vyrobnytstva v Ukraini: Monohrafiia. Donetsk: VIKB, 2009. 173 s.
2. Chan, Seb. 2016. Since We Last Spoke. Rounding up 2015. URL: <https://www.freshandnew.org/2016/01/roundup2015/> (accessed on 16 February 2019).
3. Golant Media Ventures. 2018. The Adoption of Digital Technology in the Arts, on Behalf of the Digital Innovation Fund for the Arts in Wales. p. 6. URL: https://media.nesta.org.uk/documents/difaw_gmv_e.pdf (accessed on 11 September 2018)
4. Digital R&D Fund for the Arts. 2014. Digital Culture 2014: How Arts and Cultural Organisations in England Use Technology. p 36, fig 10. URL: www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/downloadfile/Digital-Culture-2014-Research-Report2.pdf (accessed on 10 July 2019).
5. Earnshaw, Rae. 2017. Art Design and Technology: Collaboration and Implementation. Switzerland: Springer, p. Viii Preface. [Google Scholar]
6. Eschenfelder, K. R., Caswell M., 2010. Digital cultural collections in an age of reuse and remixes. First Monday, Vol 15(11)
7. Eschenfelder, K. R., Agnew G., 2010. Technologies Employed to Control Access to or Use of Digital Cultural Collections: Controlled Online Collections. D-Lib Magazine Vol. 16(2)
8. Barthes, Roland. 1987. Image Music Text. London: Fontana Press. [Google Scholar]
9. Chayka, Kyle. 2012. How Open Source Is Disrupting Visual Art. URL: https://www.vice.com/en_uk/article/wnzm4q/how-open-source-is-disrupting-visual-art (accessed on 20 February 2019).
10. Hartley, Julian A. 2015. Museums and the Digital Public Space: Researching Digital Engagement Practice at the Whitworth Art Gallery. Ph.D. dissertation, University of Manchester, Manchester, UK; p. 14. URL: <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=1&uin=uk.bl.ethos.677756> (accessed on 17 March 2019).
11. Ross, Claire Stephanie. 2014. Radical Trust Works: An Investigation of Digital Visitor Generated Content and Visitor Engagement in Museum Spaces. Ph.D. dissertation, University College London, London, UK. URL: <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=1&uin=uk.bl.ethos.634698> (accessed on 17 March 2019).
12. Walker, Dominic. 2015. Towards the Collaborative Museum? Social Media, Participation, Disciplinary Experts and the Public in the Contemporary Museum. Ph.D. dissertation, University of Cambridge, Cambridge, UK. URL: <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=1&uin=uk.bl.ethos.681251> (accessed on 17 March 2019).
13. Alexander, E.P., 1983. Museum Masters: Their Museums and their Influence, Nashville: American Association for State and Local History
14. Lewis G., 2011. History of museums. In Encyclopædia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/398827/history>
15. Hamma, K.J., 2005. "Public Domain Art in an Age of Easier Mechanical Reproducibility" D-Lib Magazine, Volume 11, Number II. URL: <http://www.dlib.org/dlib/november05/hamma/11hamma.html>
16. Chan, Seb. 2016. Since We Last Spoke. Rounding up 2015. URL: <https://www.freshandnew.org/2016/01/roundup2015/> (accessed on 16 February 2019).
17. Bakhshi H. and Throsby D., 2010. Culture of Innovation, An economic analysis of innovation in arts and cultural organizations, NESTA Research Report.
18. Dawson, D., A. Grant, P. Miller, and J. Perkins. 2004. User Evaluation: Sharing Expertise to Build Shared Values. In Museums and the Web 2004: Proceedings. Edited by D. Bearman and J. Trant. Toronto: Archives and

Museum Informatics, URL: <http://www.archimuse.com/mw2004/papers/dawson/dawson.html>. (accessed on 11 March 2019).

19. Haley Goldman, Michael, and Kathryn Haley Goldman. 2005. Whither the Web: Professionalism and practices for the changing museum. In *Museums and the Web 2005: Proceedings*. Edited by David Bearman and Jennifer Trant. Toronto: Archives & Museum Informatics, URL: <http://www.archimuse.com/mw2005/papers/haleyGoldman/haleyGoldman.html> (accessed on 11th March 2019).

20. Shapiro, C. and Varian H., 1999. *Information Rules*. Harvard Business School Press, Boston, MA

21. Pantalony, R.E., 2007. *WIPO guide on managing intellectual property for museums*. Geneva: World Intellectual Property Organization

22. MTM London, 2010. *Digital audiences: Engagement with arts and culture online*. Arts Council England

23. Tanner S., 2004. *Reproduction Charging Models & Rights Policy for Digital Images in American Art Museums*, Andrew W. Mellon Foundation; New York. URL: <http://www.kcl.ac.uk.kdcs/>

Валерій Воротін

завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, д.дер.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Олег Коваль

доцент кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.держ.упр., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4369-2583>

Василь Проданик

доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук, ПРАТ «Вищий навчальний з аклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», к.держ.упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3112-479X>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

(на основі аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021 р. – липень 2021 р.)

У статті аналізуються декілька нових проєктів концепцій модернізації державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації та ресурсного забезпечення. Доведено, що модернізація публічного управління обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності управлінських інституцій; державної підтримки регіонального управління та місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій. Здійснено аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021р. – липень 2021р.) і зроблені висновки процесу законотворення в цій сфері суспільних відносин.

Ключові слова: публічне управління; міське самоврядування; державна підтримка; регіональний розвиток; законодавчі акти.

Valerii Vorotin

Head of the department of complex problems of state formation of the Institute Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Doctor of Science in State management, Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Oleg Koval

Associate Professor of Regional Policy of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Kyiv National Taras Shevchenko University, Candidate of Sciences in State Management, Associate Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4369-2583>

Vasyl Prodanyk

Associate Professor of Public Administration Educational and Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, PJSC «Higher educational institution «Interregional Academy of Management personnel», Candidate of Science in Public Administration
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3112-479X>

ORGANIZATIONAL AND LEGAL AND RESOURCE SUPPORT OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

(based on the analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, February 2021 – July 2021)

© Воротін В. Є., Коваль О. М., Проданик В. М., 2021.

The article analyzes several new draft concepts of modernization of state and regional governance, in particular in the context of decentralization and resource provision. It is proved that the modernization of public administration must be carried out in compliance with the following principles: the rule of law; openness, transparency and public participation; ubiquity of local self-government; subsidiarity; availability of public services; accountability and control of bodies and officials of local self-government to the territorial community; control of local self-government bodies by executive bodies in matters of observance of the Constitution and laws of Ukraine; legal, organizational and financial capacity of management institutions; state support of regional administration and local self-government; partnerships between the state and local self-government and sustainable development of territories. An analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, February 2021. – July 2021) and conclusions of the legislative process in this area of public relations.

Key words: public administration; local self-government; state support; regional development; legislative acts.

Постановка проблеми

Сучасна українська управлінська наука та практика публічного управління тільки-но починають формувати окремі інструменти в контексті регіональних і місцевих ініціатив, які враховують вирішення різнопланових завдань: забезпечення суспільної стабільності та залучення реальних ресурсів у публічне управління (державне управління та місцеве самоврядування).

Бюджети всіх рівнів, які зростають завдяки сучасному процесу децентралізації та державний фонд регіонального розвитку поки не вирішують питання дієвого регіонального та місцевого господарювання. Сьогодні порушена в національному управлінні вся логіка регіонального та місцевого розвитку, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою.

Розпочаті в Україні реформи публічного управління на різних рівнях і територіальній організації влади формують нові рамкові умови та вимоги стосовно посилення ролі управління в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку, але це потрібно вірно використовувати.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування і форм реалізації економічної політики на всіх рівнях і багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені управлінські форми та моделі. За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні, потребує вдосконалення і теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні відомі праці з публічного управління та адміністрування співробітників Інститут законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, колишньої Національної академії державного управління при Президентів України, що присвячені аналізу та питанням макроекономічного впливу на господарську та соціальну системи та вдосконалення національного законодавства в цій сфері.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротиної, Л. Гавєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбіди, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петрос, О. Пухкала, С. Романюка, А. Савкова, С. Серьогіна, О. Суходолі, В. Трошинського, С. Хаджираєвої, А. Шинкарьова та ін.

Питання практичного застосування публічного управління та адміністрування вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників як Ф. Барка, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гарашук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макиндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп і ін.

Аналіз пропозицій науковців, зокрема фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень щодо питань правового регулювання сфери публічного управління та адміністрування дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні діє недосконала система її регулювання, домінує формально-категоріальний принцип згідно з законодавчими нормами. Сама система регулювання має дуже складну структуру. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність проблем породжують певні ускладнення в коригуванні правових норм. Внаслідок цього виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування.

На думку фахівців-науковців нормотворча робота в цій сфері йде шляхом вирішення окремих питань, без необхідного ступеня узагальнення, що зумовлює суперечливі тенденції в процесі здійснення правового регулювання питань публічного управління та адміністрування в Україні. Сталість відносин у цій сфері унеможливується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких перевищує розумні межі. На думку фахівців, це зумовлює потребу ґрунтовного дослідження проблеми регулювання питань публічного управління та адміністрування, зокрема, питань пов'язаних з організацією здійснення відповідними органами свої функцій у сфері регулювання та правового забезпечення цього процесу.

Мета

Метою статті є обґрунтування теоретичних і прикладних положень щодо вдосконалення відносин у сфері організаційно-правового та ресурс-

ного забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні на основі аналізу проєктів законодавчих актів, включених до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, лютий 2021р. – липень 2021р.)

Виклад
основного
матеріалу

Так згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. На кожному рівні управління здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист і представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою регіонального та місцевого управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими, регіональними та місцевими інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території.

Власне регіональне управління економічними процесами, водночас включає загальнодержавне управління з боку центральних органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, регіональне управління включає в себе усі ці види інтегровано.

Сучасною метою модернізації є посилення інституційної спроможності формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на КМУ Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема на регіональному та місцевому рівнях.

У теоретичному плані сьогодні існує нагальна необхідність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов і еволюції форм публічно-управлінських та економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на регіональному та місцевих рівнях управління. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятної обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері [2].

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на всіх рівнях на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на регіональному та місцевому рівнях.

Законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдало виявився співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму [3].

Представники різних наукових шкіл інтеграції по-різному розглядають управлінські механізми в частині ресурсного забезпечення, визначають її рушійні сили та критерії інтегрованості національних економік. Разом з тим у публічних управлінських теоріях чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімального втручання в початковий період (ринкова школа) до активної участі та впливу на більш пізніх стадіях (дирижистський напрям). Тому на початковому етапі розвитку країн і, як наслідок, посилення регіоналізму особливу увагу приділяється економічній діяльності суб'єктів мікрорівня, а згодом – впливу різних інструментів державного впливу на збалансований розвиток процесів у державі.

Іншим важливим для України висновком із закордонного досвіду ресурсного забезпечення є упровадження «розумної спеціалізації» як магістрального шляху оновлення економічних політик малих країн ЄС на основі їхніх відносних переваг. Це створює реальний стратегічний і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів для національних і місцевих економік, особливо для України.

Відзначимо, що розвиток законодавства в сфері публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері

є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні.

В контексті аналізу змісту законопроектів 5 сесії останнього скликання ВРУ відзначимо, що метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», (реєстр. № 3757, Д, від 30. 06. 2020 р.) щодо діяльності Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації» відзначимо, що в зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 11 вересня 2019 року № 55-IX, якими було виключено статтю 9 Закону, що регулювала діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, із Закону України «Про Кабінет Міністрів України слід вилучити положення, що стосуються взаємодії Кабінету Міністрів України та Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації».

На нашу думку потребує підтримки запропонована законодавча ініціатива, адже Верховна Рада України ще 11 вересня 2019 року ухвалила зміни до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», якими виключила ст. 9 згаданого Закону, що регулювала діяльність Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, а діяльність цієї комісії припинена.

Законопроект «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254, У, від 23. 10. 2020 р.), визначаються механізми та інструменти проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів концепцій, стратегій, програм і інших актів, а також передбачається: унормувати права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, права заінтересованих сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій; функціонування єдиної он-лайн-платформи публічних консультацій, держателем якої є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сферах електронного урядування та електронної демократії; встановити строки проведення публічних консультацій, порядок подання пропозицій під час проведення електронних і публічних консультацій та підготовки звіту за результатами їх проведення. Крім того, поданим законопроектом передбачається внесення відповідних змін до низки законів України, зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» та до Регламенту Верховної Ради України.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (реєстр. № 4290, У, від 30. 10. 2020 р.), пропонується внести окремі зміни до Розділу VII «Заключні положення» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та установити, що: «у разі одночасної тимчасової втрати працездатності головою місцевої державної адміністрації, його першим заступником та заступниками, пов'язаної з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиною коронавірусом SARS-CoV-2, до дня відновлення працездатності головою місцевої державної адміністрації, його першого заступника чи заступників виконання обов'язків голови місцевої державної адміністрації за його рішенням покладається на

керівника апарату місцевої державної адміністрації, у разі його тимчасової відсутності – на заступника керівника апарату, а в разі його тимчасової відсутності або відсутності зазначеної посади у штатному розписі – на керівника самостійного структурного підрозділу апарату місцевої державної адміністрації з обов'язковим інформуванням Офісу Президента України та Кабінету Міністрів України; тимчасове виконання обов'язків голови місцевої державної адміністрації припиняється в день відновлення працездатності голови місцевої державної адміністрації, його першого заступника або одного із заступників, що відповідно до розподілу обов'язків може виконувати обов'язки голови місцевої державної адміністрації».

В цілому підтримуючи ініціатора законопроекту щодо ситуації можливої одночасної непрацездатності керівництва місцевої державної адміністрації, вважаємо, що запропонований підхід щодо можливості покладення виконання повноважень голови місцевої державної адміністрації на керівника апарату/заступника керівника апарату, керівника структурного підрозділу є досить дискусійним. Адже голова МДА є посадовою особою виконавчої влади, існування якої передбачено Конституцією України (ст. 118 Конституції України). Він очолює місцеву державну адміністрацію, а його рішення є актами, через які реалізуються владні повноваження місцевої державної адміністрації. Проект потребує певного доопрацювання.

Проектом Закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, (реєстр. № 4298, Д, від 30. 10. 2020), є створення правових передумов і основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ціллю прийняття законопроекту є створення механізмів діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних і фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України.

Підготовлений, з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, до другого читання Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проект Закону України про внесення змін до Закону

України «Про державну службу», (реєстр. № 4361, Д, від 11. 11. 2020 р.) щодо вдосконалення порядку проходження державної служби та вважаємо за доцільне зазначити таке. У законопроекті з метою «надання доступу до державної служби категоріям громадян, які відповідають високим кваліфікаційним вимогам і, разом з тим, позбавлені можливості брати участь у конкурсі на посади держслужбовців, задля подальшої реалізації реформи державної служби, захисту прав громадян і підвищення загального професійного рівня осіб, що беруть участь у конкурсах на посади державної служби» (п. 2 пояснювальної записки) пропонується внести ряд змін до ст. 20 Закону України

«Про державну службу». У цих змінах наявність «досвіду заняття адвокатською, нотаріальною діяльністю, діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів)» визнається загальною вимогою для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, як альтернатива досвіду роботи на керівних посадах.

В цілому підтримуючи законопроект, вважаємо що визнання наявності досвіду зайняття адвокатською, нотаріальною діяльністю та діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) як альтернативи досвіду роботи на керівних посадах для зайняття посад державної служби осіб виглядає дискусійним. Перш за все це пояснюється тим, що зазначена діяльність як така за своєю природою не пов'язана безпосередньо з керівництвом великими колективами, а тому особа, яка нею займається, не може вважатися такою, що має достатні навички та управлінські вміння. Вважаємо що законопроект потребує певного доопрацювання.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу», (друге читання), (реєстр. № 0868, Д, від 29. 08. 2019 р.) було внесено на розгляд Верховної Ради України VIII скликання народним депутатом України А. Герасимовим як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 4370), поданого народними депутатами України А. Шкрум, О. Дехтярчуком, Л. Зубачем, Ю. Бубликом, С. Кудлаєнком, І. Подоляк та О. Ревеого.

Законопроектом пропонується зміни до Закону України «Про державну службу», якими: посади голів місцевих державних адміністрацій відносяться до категорії «Б» та виключаються з вищого корпусу державної служби; передбачається утворення Президентом України комісії з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яка проводитиме конкурс на зайняття вакантних посад голів місцевих державних адміністрацій і дисциплінарне провадження стосовно них, визначаються основні повноваження цієї комісії; врегульовуються окремі питання проходження служби головами місцевих державних адміністрацій; передбачається присвоєння Президентом України вищих рангів державних службовців (категорії «А») та унормування питання призначення на посади, звільнення з посад та особливостей проходження державної служби керівниками допоміжних органів, утворених Президентом України.

Відзначимо, що законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про державну службу» низкою уточнень. Переважно вони стосуються уточнення

категорій посад у місцевих державних адміністраціях, утворення конкурсних комісій в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, а також попередження державних службовців у державних органах про зміну в організації державної служби (праці) та деяких інших питань.

Викликають запитання до змін, які запропоновані до п. 10 ч. 3 ст. 13 Закону, оскільки в них пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наділяється повноваженнями проводити в державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону в порядку, який сам же і буде затверджувати. Підхід, за яким суб'єкт перевірки сам визначає правила такої перевірки, тобто власні права і обов'язки є нелогічним і створює загрозу вирішення досить важливих питань державного управління на основі суто відомчого інтересу.

До проекту Закону України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про державну службу» щодо виключення вимоги вільного володіння іноземною мовою для державних службовців та забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби», (реєстр. № 2544, Д, від 06. 12. 2019 р.), відзначимо наступне. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) встановлює низку загальних та спеціальних вимог для претендентів на посади державної служби. При цьому для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» вимога володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи, належить до загальних вимог.

Вважаємо, що володіння іноземною мовою не є визначальним для визначення рівня професійної придатності державних службовців і має бути віднесено до спеціальних вимог, які повинні встановлюватись у випадках, коли необхідність володіння іноземною мовою зумовлена характером посадових обов'язків державного службовця. Отже, відповідна вимога, на наш погляд, повинна існувати лише тоді, коли посадова особа має постійно та безпосередньо використовувати іноземну мову у своїй службовій діяльності.

Проект Закону України «Про парламентську службу», (реєстр. № 4530, Д, від 21. 12. 2020 р.), має за мету «визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів» (п. 2 пояснювальної записки).

Проект містить ряд принципових позицій, головними серед яких є: запровадження нового інституту – парламентської служби як служби особливого характеру; введення поняття парламентських службовців, до яких належатимуть парламентські державні службовці, працівники парламентської патронатної служби, парламентські працівники, які виконують функції з обслуговування; вимоги до політичної неупередженості парламентських державних службовців; визначення системи управління парламентською службою; створення Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В». Крім того, уточнено загальні та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату, першого за-

ступника та заступника Керівника Апарату, керівників структурних підрозділів, їх заступників, парламентської державної служби; деталізуються відносини, пов'язані зі службовою кар'єрою парламентських державних службовців, оцінюванням результатів їх службової діяльності, підвищенням рівня їх професійної компетентності; визначено особливості фінансового забезпечення діяльності парламентської служби, оплати праці парламентських державних службовців, їх соціально-побутового забезпечення, а також дисциплінарну відповідальність тощо.

Ми та провідні експерти поділяємо думку суб'єктів права законодавчої ініціативи стосовно того, що особливості проходження служби осіб, які забезпечують діяльність Верховної Ради України, мають бути врегульовані на рівні окремого законодавчого акту – закону про парламентську службу. Зазначене підтверджується і міжнародним досвідом. На сьогодні в світі об'єктивно утвердився інститут парламентської служби, який визначає особливості проходження служби парламентськими службовцями (їх функції, порядок призначення, соціальний захист тощо) у багатьох національних парламентах. Відповідний інститут є важливим механізмом забезпечення незалежності парламенту та створення належних умов його ефективної діяльності. Країни з розвиненими ринковими відносинами і демократіями (США, Швеції, Великобританії, Австралії та інші) унормовують особливості функціонування вказаного інституту в окремих актах.

Вважаємо доцільним прийняття поданого законопроекту, яким в переважній більшості передбачається унормування фактично існуючих суспільних відносин та управлінських механізмів у означеній сфері.

Метою законопроекту «Про внесення змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді», (реєстр. № 3475, Д, від 02. 06. 2020 р.), є врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді на період нездійснення повноважень членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що дозволить зберегти кадровий суддівський резерв, сприятиме стабільності судової системи та забезпечить належне функціонування судової гілки влади в умовах неуконкомплектованості штату суддів.

Досягнення зазначеної мети передбачається шляхом доповнення розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» п. 29-1, у якому пропонується унормувати, що «з дня припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно до пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» зупинити перебіг строку дії результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді, яких було зараховано до резерву на заміщення вакантних посад суддів місцевих судів.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення порядку призначення та звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України)», (реєстр. № 3195,

Д, від 10. 03. 2020 р.), щодо запровадження обов'язку членів Кабінету Міністрів України звітувати при звільненні – надати комітетам Верховної Ради України та Верховній Раді України повноваження при розгляді питання про звільнення члена Кабінету Міністрів України заслуховувати його звіт про свою діяльність на посаді, а також привести у відповідність до Конституції України положення Регламенту Верховної Ради України, якими регулюється порядок призначення та звільнення членів Кабінету Міністрів України.

В цілому погоджуємось і відзначаємо, що підстави припинення повноважень членів уряду визначені в Конституції України та деталізовані в положеннях Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Регламентация цих питань не є предметом регулювання Регламенту. Також у приписах Регламенту встановлюються нові, не передбачені Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» підстави припинення повноважень, зокрема, щодо дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра України у разі неможливості виконання своїх повноважень за станом здоров'я (п. 3 ч. 3 ст. 206-1). При цьому, окрім згадки про наявність медичного висновку лікувального закладу (ч. 4 ст. 206-1) як умови дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра України жодних інших правил не пропонується, у зв'язку з чим механізм реалізації зазначених новел проекту виглядає незрозумілим, а самі позиції не зовсім обґрунтованими.

На підставі врахування основних наукових результатів управлінських і правових досліджень, вітчизняного та світового досвіду, потреб в оптимізації діяльності органів публічного управління та адміністрування та з метою подальшого впровадження в практичну діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідно на законодавчому рівні врахувати новітні тенденції модернізації публічного управління та адміністрування, зокрема витоки управлінського експерименту.

Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОБВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики в цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо.

Дослідження системи публічного управління та адміністрування та їх законодавчого забезпечення свідчать, що нормативно-правова база означеної сфери не повністю відповідає вимогам сучасного етапу

Висновки

реформування всієї національної системи суспільства України та управлінської сфери зокрема. В суспільстві ослаблені механізми та інструменти управління та регулювання, не створено передумов для ефективного та дієвого здійснення державної політики щодо регулювання питань якісного життя населення України. Все це ставить потужні завдання перед національною системою управління, яка постійно оновлюється та вдосконалюється.

Незважаючи на доволі широке правове поле в сфері регулювання, існує нагальна потреба модернізації чинного законодавства України з метою координації та врегулювання відносин у зазначеній сфері, для забезпечення більш оптимального вирішення існуючих проблем, зокрема в сфері публічного управління та адміністрування в Україні за умов реформи децентралізації.

Література.

1. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. / В. Є. Воротін, В. М. Проданик. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102

2. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state. Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: *Problems and Development Prospects*. 20 November 2020. Article 3.

3. Воротін В. Є., Коваль О. М. Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території. *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф. (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 141–143.

References.

1. Vorotin V. Ye., Prodanyk V. M. Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy. / V. Ye. Vorotin, V. M. Prodanyk. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102

2. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state. Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: *Problems and Development Prospects*. 20 November 2020. Article 3.

3. Vorotin V. Ye., Koval O. M. Pobudova mistsevoho samovriaduvannia ta priorytety vlady shchodo predstavnytstva na vidpovidnii terytorii. *Mizhnarodni ta yevropeyski standarty mistsevoho samovriaduvannia: problemy implementatsii v Ukraini*: materialy Vseuk. nauk.-prakt. konf. (20 hrudnia 2019 r., m. Lviv) / za nauk. red. prof. M. Mykiiievycha, prof. O. Sushynskoho, dots. R. Bedriia. Lviv: LRIDU NADU, 2020. S. 141–143.

Наталія Долгіхстарший викладач кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України**УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МОТИВАЦІЇ**

Публікація присвячена дослідженню правового регулювання трудових відносин в умовах формування в Україні європейських цінностей, аналізу нормативно-правових актів, які стосуються управління трудовим ресурсами, вивченню зарубіжного досвіду правового регулювання трудових відносин на основі країн Єврозони. Висока мотивація персоналу – це найважливіша умова успіху організації. Жодна організація не може процвітати без настрою працівників на роботу з високою віддачею, без високого рівня прихильності персоналу, без зацікавленості членів організації в кінцевих результатах і без їхнього прагнення внести свій внесок у досягнення поставлених цілей. Саме тому такий високий інтерес керівників і дослідників, що займаються управлінням, до вивчення причин, які змушують людей працювати з повною віддачею сил в інтересах організації.

Ключові слова: трудове право; трудова мотивація; соціально-трудова відносини; трудовий договір; працівник; роботодавець; державна служба; персонал.

Natalia DolgikhSenior lecturer of the State Studies and Law Chair
ORIDU NADU under the President of Ukraine**IMPROVING SOCIAL AND LABOR RELATIONS IN THE FIELD OF LABOR MOTIVATION**

Formulation of the problem in general. The role of the state in the regulation of the social and labor sphere acquires a qualitatively new meaning in the areas increasing the level of motivation of workers to work productively. Studies show that the development of a modern model of social and labor relations occurs without sufficient regulation by the state on the principle of tripartite representation. At the same time, the relations between the social partners formalized by agreements and contracts are combined with informal and even shadow ones.

Analysis of recent research and publications. Issues of improving social and labor relations of social sphere regulation are reflected in the works of domestic and foreign economists: O.Amosha, S.Bandura, N. Boretskaya, O. Grishnova, A.Kolota, E.Libanova, R.Titmus and others. Despite the importance of these studies, the problems of social and labor relations and the role of the state in them are relevant and require further study.

Distinguishing previously unresolved parts of the overall problem. The carried-out analysis of the economic situation in Ukraine has proven the following specific circumstances of the development of social and labor relations:

- imperfection of market reforms causes "shadowing" of social and labor relations, reduces the social protection of citizens;
- the presence of a critical property stratification of unemployment, loss of confidence in trade unions, socially irresponsible business, stable poverty, insignificant middle class violate the principle of social solidarity in society;
- unpreparedness of the national system of social and labor relations for integration into the world community;
- the prolongation of the economic crisis slows down the formation of social institutions that are responsible for building a welfare state.

Purpose of the article. The purpose of this publication is to analyse the state and dynamics of trends in changing the main incentives for motivated work that are part of the motivation mechanism, to justify the need for appropriate measures in the current legal framework and implement them by improving social and labour relations.

Key words: labor law; labor motivation; social and labor relations; employment contract; employee; employers; civil service; staff.

Постановка
проблеми

Роль держави в регулюванні соціально-трудова сфери набуває якісно нового змісту за напрямками, які підвищують рівень мотивації працюючих до продуктивної праці. Проведені дослідження свідчать про те, що розвиток сучасної моделі соціально-трудова відносин відбувається без достатнього урегулювання з боку держави за принципом трипартизму. При цьому, формалізовані угодами і договорами відносини між соціальними партнерами сполучаються з неформальними і навіть тіншовими.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питання удосконалення соціально-трудова відносин регулювання

соціальної сфери знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних науковців-економістів: О. Амощі, С. Бандура, Н. Борецької, О. Грішнєвої, А. Колота, Е. Лібанової, Р. Тітмуса та інших. Незважаючи на значущість цих досліджень, проблеми соціально-трудова відносин та ролі держави у них є актуальними і потребують подальшого вивчення.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

- невдосконаленість ринкових реформ обумовлює «тінізацію» соціально-трудова відносин, знижує соціальний захист громадян;

© Долгіх Н. П., 2021.

- наявність критичного майнового розшарування безробіття, втрата довіри до профспілок, соціально невідповідальний бізнес, стабільна бідність, незначний середній клас порушують принцип соціальної солідарності в суспільстві;
- невідповідність національної системи соціально-трудових відносин до інтеграції у світове співтовариство;
- -атягнення економічної кризи гальмує формування соціальних інститутів, які відповідають за побудову соціальної держави.

Мета

Метою даної публікації є проаналізувати стан і динаміку тенденцій у зміні основних стимулів до мотивованої праці які є складовими механізми мотивації, обґрунтувати необхідність внесення відповідних заходів до діючої нормативно-правової бази та реалізувати їх шляхом удосконалення соціально-трудових відносин.

Виклад основного матеріалу

Нормативно-законодавча основа соціально-трудових відносин в Україні орієнтується на вимоги Європейського законодавства. Це і Маастрихтські угоди, які декларують принцип допоміжності інститутів Євросоюзу, Європейська соціальна хартія, конвенції і рекомендації МОП та ін. Впродовж останніх років країни ЄС демонструють розвиток соціально-трудових відносин, який притаманний постіндустріальному суспільству: високі темпи зниження зайнятості у матеріальному виробництві; зростання економічних показників, що супроводжується приростом робочої сили; висока якість життя європейців тощо. Отже, виходячи з вимог Європейського законодавства мова йде не про гарантоване працевлаштування, а про обов'язки досягнення ефективної зайнятості економічно активного населення. Цьому сприяє практика ведення колективних переговорів між соціальними партнерами, підприємцями і профспілками, якій відведене величезне значення в країнах [2; 3; 4, с. 33–41; 5].

В Україні соціально-трудові відносини регулюються Конституцією України, Кодексом законів про працю (КЗпП), колективним трудовим правом та законодавством України про колективно-трудові відносини. Вони формуються на підставі Законів України: «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» й іншими нормативно-правовими актами. З 18 січня 2011 р. набрав чинності Закон України «Про соціальний діалог в Україні». Сьогодні розроблено Проект Трудового кодексу України, проект Закону України «Про соціальне партнерство».

Найважливішим законодавчим актом є Закон України «Про колективні договори і угоди» [6]. Ним регламентуються всі напрямки трудових відносин і соціально-економічні інтереси працівників і роботодавців. Закон враховує положення окремих Конвенцій і рекомендацій МОП, що ратифіковані урядом України. У ньому вперше у вітчизняній практиці було закріплено право на ведення переговорів (ст. 4), виходячи з принципів пріоритету інтересів працівників, захисту їх прав перед роботодавцями і державою, визначено порядок ведення переговорів, гарантії і компенсації учасникам

на період їхнього проведення, регламентований порядок дозволу розбіжностей, внесення змін і доповнень (Ст. 10, 11).

Особлива роль належить Закону України «Про соціальний діалог». Цей Закон визначає правові засади ведення соціального діалогу в Україні, його сутність. Соціальний діалог здійснюється на принципах: законності, поваги й рівноправності сторін та їх представників, конструктивності та взаємодії, добровільності й прийняття реальних зобов'язань, взаємної поваги та пошуку компромісних рішень, обов'язковості розгляду прийнятих рішень органами, організаціями, роботодавцями, яким вони адресовані [7].

На національному, галузевому та територіальному рівнях соціальний діалог повинен здійснюватися на тристоронній основі, хоча практика свідчить про відхилення від цієї норми. На виробничому рівні, на підприємстві, в установі, організації - на двосторонній основі. Забезпечують здійснення соціального діалогу тристоронні ради відповідних рівнів (національний, галузевий, територіальний).

Генеральна угода передбачає конкретні зобов'язання щодо розвитку вітчизняного виробництва, забезпечення продуктивної зайнятості, гідної оплати та умов праці, соціального захисту працюючих. Галузеві угоди розв'язують основні питання щодо захисту соціальних прав працівників та членів профспілки. Вони визначають соціально-економічні напрями розвитку галузі. Територіальні, регіональні угоди укладаються між державними адміністраціями, об'єднанням роботодавців і об'єднанням профспілок на рівні області. Їхня мета – забезпечити виконання гарантій, встановлених Генеральною та галузевими угодами.

Сьогодні Галузеві угоди повинні більш активно виконувати мотивуючу роль. У них відсутні або мають формальний характер зобов'язання роботодавця стосовно: сприяння розвитку підприємництва, попередження банкрутства, працевлаштування молоді, вдосконалення систем оплати і нормування праці, покращення її умов, а головне – відносно розвитку принципів соціального партнерства, соціального діалогу й інших заходів демократизації відносин, які сприяють мотивації трудової діяльності.

У розвитку соціально-трудових відносин провідна роль належить державі на основі додержання принципу «трипартизму» як це і рекомендує МОП. Це не означає, що в перспективі не будуть розвиватися соціально-трудові відносини на засадах «біпартизму», коли трудові взаємовідносини встановлюються самими роботодавцями і профспілками. Але збереження керуючої ролі держави у розвитку соціально-трудових відносин є гарантом її соціального устрою. Однак за умови необхідності підвищення конкурентоспроможності вітчизняної ринкової економіки форми трипартизму будуть змінюватися, поступово схиляючись до ролі незалежного регулятора двосторонніх переговорів між роботодавцями і профспілками. Тому визиває сумніви точка зору про те, що важливим недоліком існуючої системи соціального партнерства є відсутність в Україні вертикального підпорядкування між інститутами соціально-трудових відносин різних рівнів.

Більш зрозумілим є те, що роль держави у процесі розвитку соціально-трудових відносин буде децентралізуватися при переході до наукомістких вироб-

ництв та більш індивідуалізованих трудових процесів, обмежуючись регулюючими захисними функціями. Зауважимо, що на базі підвищення ролі інституціоналізму в країнах ЄС існує тенденція до послаблення ролі профспілок та скорочення чисельності охоплених ними працівників. Це призводить до децентралізації колективно-договірного процесу та підвищення ролі індивідуальних трудових контрактів. Проте покращення якості соціально-трудова відносин в Україні поки ще повинно починатися зі встановлення тристоронньої моделі, особливо на макро і мезорівнях. Від цього залежить рівень державних, галузевих і регіональних соціальних стандартів, на які орієнтуються колективні договори підприємств. Тобто теза про посилення ролі тристороннього діалогу для України залишається актуальною, особливо враховуючи соціально-економічну ситуацію, коли реалізацію соціальних стандартів супроводжує низка вище відмічених негараздів у побудові соціально орієнтованої ринкової економіки.

Варто зазначити, що зважена державна соціальна політика відносно механізму трудової мотивації дозволяє запобігти крайностям при переході від її максимально одержавлених форм до ліберально-демократичних. Але вона повинна бути активною, спрямованою на гарантовану, стабільну зайнятість працюючого населення, як основи забезпечення його добробуту, наповнення бюджету, державних фондів соціального страхування, подолання бідності, розширене відтворення середнього класу, на соціальну відповідність бізнесу і вирішення основних напрямів соціально-економічного розвитку України як соціальної держави. Державна політика стосовно трудової мотивації не може будуватися тільки на пріоритетах економічної парадигми за відсутності соціальних цінностей. Економічне зростання країни залежить від домінуючих у державі принципів: рівності, свободи, справедливості, солідарності й політичної стабільності у суспільстві, від рівня умотивованості громадян у трудовому й суспільному житті. Ця політика у сфері соціального розвитку повинна базуватися на власних Україні історичних і генетичних рисах, ментальності свого народу, але з урахуванням об'єктивних процесів світової глобалізації.

Соціально-трудова відносини виконують роль інтегрованого регулятора у втіленні норм права в організацію матеріального стимулювання, стабільної зайнятості, умов праці, професійно-кваліфікаційного зростання, виконуючи свою інституціональну функцію. Необхідно враховувати, що трудова мотивація формується на індивідуальному та рівні конкретного підприємства (організації). А мотивація зайнятого населення галузі (регіону), країни формується в процесі підсумування рівнів мотивації окремих підприємств (організацій), що об'єктивно знаходить своє відображення в конкретних показниках статистичної звітності. Такі показники є складниками групових механізмів мотивації працюючого населення до продуктивної праці, що характеризують ступень їх можливого мотивуючого впливу на поведінку сукупної робочої сили. У цьому процесі не можна відкидати як сутнісної ролі макrorівневої мотивації у вирішенні проблеми економічного зростання галузі, регіону й країни в цілому, так і зворотнього впливу суб'єктів управління і менеджменту всіх рівнів на підвищення рівня мотивації працюючо-

го населення через державну соціальну політику. Ці об'єктивні показники повинні характеризувати можливість результативного впливу відповідних стимулів (антистимулів) на поведінку персоналу. У такому разі ступінь задоволеності респондентів зовнішніми мотиваторами є суб'єктивною оцінкою їх впливу на конкретну виробничу ситуацію.

Отже, проблема упровадження достатньо ефективного механізму мотивації зайнятого населення до продуктивної праці полягає у створенні необхідних стимулів до мотивованої вирішення ускладнюється у зв'язку з посиленням процесів, що спостерігаються у теперішній час у соціально-економічному розвитку України під впливом світової глобалізації, сутність і тенденції змін яких необхідно враховувати в побудові та реалізації механізму мотивації. Зазначимо найбільш характерні тенденції у цих процесах.

Загальна картина соціально-економічного розвитку України з урахуванням демоекономічного чинника, яка є характерною для більшості країн ЄС, свідчить про тенденції щодо зниження рівня народжуваності, що сьогодні є меншим за поріг відтворення корінного населення. При цьому спостерігається зниження питомої ваги молоді. Ця світова тенденція посилюється зростанням у перспективі ймовірної тривалості життя, що ускладнює використання, насамперед, пенсійного фонду за солідарної системи. За цим назріває пенсійна реформа, насамперед, збільшення пенсійного віку працюючих, у тому числі для жінок. До речі, якщо в Україні чоловіки після досягнення пенсійного віку живуть в середньому ще до 14 років, то жінки – 23 роки. Сьогодні наприклад в країнах ЄС середній пенсійний вік складає 65 років для жінок і чоловіків а в найбільш розвинених – 67 років. Така ситуація зобов'язує роботодавців значно покращити умови праці забезпечити гідну зарплату вдосконалювати професійне навчання на виробництві тому що низька тривалість життя населення насамперед, обумовлена низькою якістю трудового життя через незадовільні виробничі умови праці в їх широкому розумінні. Водночас зростає значення накопичувальних пенсійних фондів, що загострює проблему створення умов для одержання достатнього доходу.

На тлі падіння у 2009 році обсягів виробництва, стійкого зростання цін на продовольство, зниження реальної заробітної плати, знецінення державних соціальних гарантій відбувається інтенсивне зростання диференціації доходів. Вона вже не може пояснюватися етапом первісного накопичення капіталу, яке привело до створення класу української буржуазії. Така ситуація є світовим явищем, яке лише частково можна пояснювати новим зором на світовий капіталізм як відмова від принципу рівності тому, що за цим порушується і задекларований західною цивілізацією принцип соціальної справедливості. Наприклад, дуже важко виправдати співвідношення зарплати топ-менеджерів і мінімальної зарплати, яке в США складало рахів: 1965 р. (51), 2003 р. (821) [8].

Сьогодні залишається цупкою «тіньова економіка», яка має свою систему підтримки серед власних силових структур, податкової інспекції, Пенсійного фонду тощо. Підготовка кадрів і профнавчання на виробництві проводяться в дусі минулого, без зв'язку з матеріальним стимулюванням та кар'єрним зростанням,

залишається надмірна експлуатація працюючих при заниженні питомої ваги витрат на заробітну плату в структурі операційних витрат [9, с. 46–51].

Отже, ймовірно, зазначені тенденції пов'язані не з наслідками постіндустріального розвитку, а з зовнішньою лібералізацією соціально-трудових відносин в умовах глобалізації. Проте головна причина – це послаблення регулюючої функції держави. Наслідком цих демоекономічних тенденцій, особливо надмірної диференціації у рівнях доходу різних верств населення, є неефективна зайнятість, розширення межі бідності працюючого населення, гальмування процесів відтворення «середнього класу» зниження мотивації до продуктивної праці [10, с. 489–594].

Крім того, йде наростаюча децентралізація та індивідуалізація соціально-трудових відносин посилюється деградація культури солідарності. В умовах лібералізації соціально-трудових відносин зростає індивідуалізація праці, нігілістичний умонастрій серед молоді, працевлаштування за кордоном, бажання одержати все і одразу, а звідси - невиконання зобов'язань відносно системи державного соціального страхування, соціальна незахищеність значної частки населення, його зубожіння.

Менеджерів сьогодні повинно турбувати те, що недовіра найманих працівників до своїх представницьких органів має більш глибоке коріння ніж зниження рівня охоплення трудящих профспілками. Так, експертна оцінка працюючими найкращого суб'єкта захисту їх інтересів, проведена Інститутом економіки промисловості НАН України, які у принципових моментах співпадають з соціологічними опитуваннями НДІ праці і зайнятості населення [1, с. 22–49]: Федерація профспілок України – 2,7%; територіальні профспілки – 2,1%; галузеві – 8,4%; профспілки підприємств – 27,5%; інші – 0,5%, жодний не захищає – 22,9%, не знаю – 35,9%. Найбільшу довіру працюючі висловлюють рівню підприємства, що свідчить про недоліки системи трипартизму хоча при його відсутності навряд чи було б досягнуто на окремих підприємствах мінімальні соціальні стандарти. Але сьогодні додержання цих стандартів розуміється вже як зрозумілим «само по собі». При відповіді на питання «Який тип трудової поведінки характерний для економічно активного населення України?» одержано такий результат: пристосовницький становить 61,1%, підприємливий – 29,2%, протесний – 4,4%, партнерський тип 31,8%. Останнього явно недостатньо для адаптації сторін соціально-трудових відносин до високого рівня корпоративної соціальної відповідальності.

Отже, не зважаючи на еклектичну структуру теперішніх соціально-трудових відносин, які переважно уподоблюються їх змісту за радянських часів, на незрілість соціальних інститутів, вони мають такі безсумнівні здобутки, як їх законодавча побудова на принципах соціального партнерства та соціального діалогу, які потрібно розвивати, з урахуванням необхідності переборення наступних недоліків:

- формування нової моделі соціально-трудових відносин, орієнтованої на мотивовану трудову діяльність, відбувається стихійно, без належного впливу держави;
- система соціального діалогу і партнерства залишається недостатньо урегульованою, з наявністю «непрозорих» неформальних схем;

- наймані працівники не вбачають у профспілках захисників їх інтересів тому, що вони представляють еклектичні структури, коли старі інститути виступають у новій ролі;
- набуває поширення практика індивідуалізації трудових відносин та зниження суспільної солідарності;
- спостерігається порушення трудових прав найманих працівників, відповідно на які є опір найманих працівників у формі прихованого саботажу, а звідси - неефективна зайнятість та низька продуктивність праці;
- відбувається безоглядне упровадження менеджменту західних моделей соціально-трудових відносин орієнтованих на мотивацію, але які не вписуються в традиційну національну оркультуру.

Сьогодні у сфері соціально-трудових відносин склалася така ситуація, коли навіть традиційні цінності (чесність, додержання домовленостей, співчуття, толерантність, милосердя, товариство, дружність і т.д.) все більше стають дефіцитом. Це положення ускладнюється відсутністю необхідної правової бази, яка б орієнтувала поведінку суб'єктів соціально-трудових відносин на соціальну відповідальність.

Необхідне відсторонення чинників, які негативно впливають на розвиток соціальної відповідальності бізнесу:

- економія підприємцями витрат на робочу силу, підвищення якості людського капіталу;
- відсутність заінтересованості підприємців у підвищенні кваліфікації працюючих;
- надмірна експлуатація роботодавцями найманої робочої сили;
- намагання підприємців якомога більше перекласти частину своїх витрат на державу.

Головним із них залишається – тінізація соціально-трудових відносин і корумпованість економіки, стійкості якої сприяє:

- відсутність у суспільній свідомості загально-правової орієнтації у поведінці суб'єктів ринкових соціально-трудових відносин на соціальну відповідальність;
- недосконалість податкового та трудового законодавства щодо запобігання та ліквідування тіньового прояву в відносинах «роботодавець-найманий працівник»;
- безкарність правопорушень трудового законодавства;
- безправність зайнятого населення в його прагненні будь-якими шляхами вижити та дискримінація з боку роботодавця трудових і соціальних прав працюючого населення при байдужості або змові профспілок з роботодавцем.

Звідси можна зробити висновок, що соціальний діалог у нашій країні здебільшого прописаний у законодавстві, а фактично знаходиться на стадії зародження, Тому необхідні розробка і ухвалення Закону України «Про соціальне партнерство», нова редакція Закону України «Про колективні договори і угоди», проєкт Трудового Кодексу України необхідно доповнити визначенням термінів «трудова відносина» (індивідуальні та колективні), «само зайнята» особа. Необхідно додати йому визначення сфери трудових відносин та ознак

їх наявності: застосування трудового законодавства у випадках, коли в судовому порядку доведено, що договір цивільно-правового характеру регулює трудові відносини, забезпечення рівності працівників зі строковими та безстроковими договорами, врегулювання тристоронніх трудових відносин тощо.

Необхідно у повному обсязі ратифікувати Конвенцію МОП № 173 «Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» (1992) та Конвенцію МОП № 150 «Про регулювання питань праці: роль, функції і організація» (1978) та розповсюдження їх на національному, регіональному та місцевих рівнях.

Висновки

Як справедливо зазначає відомий український фахівець у галузі економічної теорії Г. Задорожний, «головною бідою економістів і економічної

теорії другої половини минулого і початку нинішнього століття є вузькість їхніх поглядів – роздумів, що обмежені рамками їхнього «економічного окопу» [11, с. 87]. Тому варто по-новому розглянути соціально-трудова відносини та відвести їм особливу роль передаточного мотиваційного механізму, через який здійснюється регуляторна роль держави в частині реалізації оновленої нормативно-законодавчої бази у трудовій мотивації.

Роль держави в регулюванні соціально-трудова сфери має набути якісно нового змісту за напрямками, які підвищують рівень мотивації працюючих до продуктивної праці:

- удосконалення нормативно-законодавчої бази, що регулює соціально-трудова відносини;
- підвищення ефективності діяльності представницьких органів найманих працівників і роботодавців у задіяні потенціалу соціального партнерства;
- створення дієвого механізму контролю за дотриманням трудового законодавства та підвищення відповідальності за його порушення;
- одночасне і узгоджене реформування відносин у суміжних галузях;
- широкий розвиток визнаних світовою практикою норм виробничої демократії, що має реалізуватися за різними формами участі персоналу в управлінні виробництвом та у розподілі результатів виробництва;
- запровадження систем інформаційно-пропагандистського забезпечення реформ, що здійснюються у соціально-трудова сфері;
- створення механізмів, що забезпечують прозорість господарсько-фінансової діяльності для всіх учасників колективно-договірних відносин;
- опрацювання у вітчизняній практиці концептуальних засад європейської (континентальної) моделі відносин у сфері праці.

Література.

1. Винник О. В. Регуляторні механізми трудової мотивації в Україні: дис. ... канд. екон. наук. Одеса, 2012. 192 с.
 2. Достойный труд: доклад генерального директора (87-я сессия). Международная конференция труда. Женева: МОТ, 1999. 450 с.
 3. Генеральна угода між КМУ, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців

та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2006–2010 роки. URL: <http://zalp.org.ua>.

4. Європейська соціальна хартія (3 травня 1996 р). *Человек и труд*. 2003. № 1. С. 33.
 5. Європейській вибір ЄС. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2001–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: ІВЦ Держкомстату України, 2002. 74 с.
 6. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-ХП. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 7. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-У1. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 8. Співвідношення зарплати топ-менеджерів і мінімальної зарплати у США: дані НБУ. URL: www.bank.gov.ua.
 9. Бондарчук К. П. Механізм формування системи професійної орієнтації населення в Україні: дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2006. 190 с.
 10. Вагнер А. М. Стратегія створення механізму мотивації праці на українських підприємствах. Формування ринкової економіки. *Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики*. Київ: КНЕУ, 2005. Т.3. 646 с.
 11. Задорожний Г. В. Социальная экономика: предмет и место в постнеклассическом познании. *Вопросы политической экономии*. 2012. № 1(2). 87 с.

References.

1. Vynnyk O. V. Rehuliatorni mekhanizmy trudovoi motyvatsii v Ukraini: dys. ... kand. ekon. nauk. Odesa, 2012. 192 s.
 2. Dostoinyi trud: doklad heneralnogo dyrektora (87-ya sessiya). Mezhdunarodnaia konferentsiya truda. Zheneva: MOT, 1999. 450 s.
 3. Heneralna uhoda mizh KМУ, vseukrainskymy obiednanniamy orhanizatsii robotodavtsiv i pidpriemstiv ta vseukrainskymy profspilkamy i profobiednanniamy na 2006–2010 roky. URL: <http://zalp.org.ua>.
 4. Yevropeiska sotsialna khartiia (3 travnia 1996 r). *Chelovek y trud*. 2003. № 1. S. 33.
 5. Ievropeiskii vybir ЄС. Kontseptualni zasady stratehii ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2001–2011 roky: Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv: IVTs Derzhkomstatu Ukrainy, 2002. 74 s.
 6. Pro kolektyvni dohovory i uhody: Zakon Ukrainy vid 01.07.1993 r. № 3356-KhP. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 7. Pro sotsialnyi dialoh v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 23.12.2010 r. № 2862-U1. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
 8. Spivvidnoshennia zarplaty top-menedzheriv i minimalnoi zarplaty u SSHA: dani NBU. URL: www.bank.gov.ua.
 9. Bondarchuk K. P. Mekhanizm formuvannia systemy profesiinoi orientatsii naselennia v Ukraini: dys. ... kand. ekon. nauk. Kyiv, 2006. 190 s.
 10. Vahner A. M. Stratehiia stvorennia mekhanizmu motyvatsii pratsi na ukrainskykh pidpriemstvakh. Formuvannia rynkovoї ekonomiky. *Upravlinnia liudskymy resursamy: problemy teorii ta praktyky*. Kyiv: KNEU, 2005. T.3. 646 s.
 11. Zadorozhnyi H. V. Sotsyalnaia ekonomyka: predmet y mesto v postneklassycheskom poznanii. *Voprosu polytycheskoi ekonomy*. 2012. № 1(2). 87 s.

Світлана Думинська

аспірантка кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

СТРАТЕГІЧНА МЕТА ТА РОЗРОБКА НОВИХ МОДЕЛЕЙ БІБЛІОТЕК. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена висвітленню результатів досліджень зарубіжних наукових поглядів та практик публічного управління і адміністрування щодо створення стратегій та розробки нових моделей сучасної бібліотеки. Акцентовується увага на нових напрямках діяльності сучасної бібліотечної справи, які вже мають позитивний досвід та успішно впроваджуються в різних державах світу. Запропоновано знайомство з підходами до розробки стратегій держав при реформуванні системи публічних бібліотек, їх мети та напрямків розвитку. Матеріали статті можуть бути використані державними службовцями, оскільки демонструють моделі управління бібліотечною сферою в зарубіжних державах та містять приклади успішних практик в галузі, що може надихнути на впровадження нових стратегій та моделей у вітчизняну практику публічного управління та адміністрування.

Ключові слова: бібліотечна справа; стратегічна мета бібліотеки; модель публічної бібліотеки; чотири простори.

Svitlana Dumynska

PhD student of the Humanitarian and Socio-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

STRATEGIC GOAL AND DEVELOPMENT OF NEW LIBRARY MODELS. FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION FOR UKRAINE

The article is devoted to the results of research of foreign scientific views and practices of public governance and administration regarding to the creation of strategies and development of new models for modern library. We are focusing on new ways of modern library business, which already have a positive experience and are being successfully implemented in various countries around the world. The acquaintance with approaches to development of strategies of the states at reforming the system of public libraries, their purposes and directions of development is offered: the most convenient approach of libraries to people; informing and inspiring to make everyone more aware, consolidated and more; knowledge is created through communication; ensuring maximum availability of funds through remote electronic access to basic materials. The article focus on the importance of the scientific approach to the development of a strategic vision for the development of the library business of the state and the choice of models for which the library will develop.

The materials of the article could be used by the employees of library institutions, public organizations involved in the development of culture and creative industries, teachers, pupils and students of higher educational institutions. The article could be used by the civil servants, as it demonstrates library management models in foreign countries and contains examples of successful practices in the field, which may inspire the introduction of new strategies and models in domestic public administration and administration.

Key words: library business; strategic goal of the library; model of the public library; four spaces.

Постановка проблеми

У сучасному світі, що трансформується в епоху масової цифровізації, змінюється і роль багатьох публічних закладів, у тому числі бібліотек.

Згідно із дослідженням Українського інституту книги «Читання в контексті медіаспоживання та життєконструювання», респонденти, які не були в бібліотеках років 10–20, сприймають їх як щось застаріле, «радянське», некомп'ютеризоване.

Проте така тенденція є притаманною не лише Україні. Дослідники зарубіжного досвіду публічних бібліотек зазначають, що роль таких установ змінюється, і фокус їх роботи також має трансформуватися задля життєздатності подібних установ та задоволення потреб суспільства та, зокрема, громади. Задля вирішення цього завдання необхідно знайти нову модель бібліотеки, її управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями розробки та впровадження нових моделей бібліотек, їх публічного управління та адміністрування займалися як зарубіжні, так і вітчизняні дослідники.

Серед тих, хто займався вивченням та узагальненням існуючих моделей роботи бібліотечних закладів у досвіді різних країн та пропонував нові моделі бібліотек, науковці Данії: Хенрік Йохумсен, Каспер Хвенегард Расмуссен, Дорте Скот-Хансен, Янгхі Нох, Девід Ланкс та інші. З вітчизняних дослідників питанням займалися Олена Воскобойнікова-Гузєва, Микола Крат, Олександр Софій, Тетяна Миськевич тощо.

Однак у контексті трансформації соціального життя у сучасну епоху необхідно узагальнити та переосмислити теоретико-практичний досвід роботи бібліотек

© Думинська С. В., 2021.

зادля актуалізації та оцінки їх ролі у житті громад і суспільства.

Мета

Метою статті є висвітлення результатів досліджень наукових поглядів та практик публічного управління і адміністрування щодо створення стратегій та розробки нових моделей сучасної бібліотеки.

Згідно із метою статті, завданнями є: проаналізувати існуючий зарубіжний досвід роботи публічних бібліотек та описати основні актуальні моделі бібліотечної справи, їх публічного адміністрування та управління.

Вклад основного матеріалу

Однією з визначальних характеристик розвитку культури людства є бібліотека. Саме на бібліотеку покладено місію культурної, інформаційної та освітньої діяльності суспільства.

Професор соціальних наук та директор Інституту суспільних знань Нью-Йоркського університету Ерік Кліненберг у своїй книзі «Палаці для людей» доводить, що бібліотека є однією з найбільш важливих форм соціальної інфраструктури, яку ми маємо. Та коли настають важкі часи, бібліотечні бюджети зменшуються в першу чергу. Бібліотечна система в США багато в чому завдячує філантропам, які її фінансують. Автор ставить питання, чому ж міська влада багатьох міст надає таку мізерну підтримку цим установам культури, адже, як показують дослідження центру Рев, більш за 90 % американців вважають, що бібліотека відіграє важливу роль в житті місцевої громади [4].

У аналітичній записці Миколи Крата та Олександра Софії «Реформування системи публічних бібліотек України в контексті децентралізації» наголошується, що особливу роль публічні бібліотеки відіграють в умовах економічної, соціальної, політичної та психологічної кризи в суспільстві, адже залишаються доступним та безкоштовним джерелом отримання достовірної інформації, майданчиком, що об'єднує суспільство, виховує терпимість, місцем, де підприємці-початківці можуть отримати знання, необхідні для започаткування власної справи, де вимушені переселенці можуть отримати необхідну юридичну інформацію тощо. Водночас, питання розвитку якісної бібліотечної системи є стратегічно важливим для держави, адже в постінформаційному суспільстві найважливішим ресурсом держави стає людський капітал. І саме бібліотеки є одним із чинників розвитку людського капіталу [5].

Незважаючи на численні дискусії про місце і роль бібліотек, міжнародний досвід свідчить, що країни не розглядають питання закриття чи знищення бібліотек. Мова ведеться про необхідність реформування та розвитку бібліотечної системи. Розробляються, випробовуються та втілюються в життя різні моделі розвитку та напрями діяльності бібліотек. Одним із найважливіших компонентів розвитку стає формування стратегічної мети бібліотеки, її намірів, які реалізуються через комплекс завдань.

Так, Великобританією у 1964 році прийнято «Акт про публічні бібліотеки і музеї», в якому обумовлюються можливості підтримки бібліотек з боку місцевої влади та наголошується, що обов'язком кожного бібліотечного органу є забезпечення всебічної та ефективної бібліотечної послуги для всіх осіб, які бажають нею скористатися [22].

У 2001 році «Нові стратегічні напрями» Британської бібліотеки виділяють дві пріоритетні групи цілей [23]. Перша стосується розвитку фондів і має на меті краще охоплення відображення національних публікацій, розширення збирання цифрових матеріалів, поглиблення співробітництва з іншими бібліотеками задля комплектації, збереження та забезпечення доступу до наукових документів. Друга група цілей спрямована на покращення стратегій доступу – відкритість фондів, реорганізація служб альтернативних джерел інформації відповідно до динаміки розвитку цифрового середовища та потреб користувачів, розвиток Британської бібліотеки як частини глобальної мережі бібліотек, розширення її послуг у сфері дозвілля та навчання [3, с. 17].

Стратегічний план Бібліотеки Конгресу США визначає свою місію в забезпеченні доступності й користності її ресурсів для Конгресу й американського народу, підтримці і збереженні універсального фонду знань та інформаційного потенціалу для майбутніх поколінь і ставить перед собою кілька пріоритетів [16].

Перший полягає у забезпеченні доступу до знань та інформаційного потенціалу Конгресу США, другий – у формуванні вичерпного інформаційного ресурсу щодо американської історії та творчості (творчої діяльності) й універсального фонду людських знань, оскільки Бібліотека Конгресу – єдина бібліотека у світі, що комплектується у всесвітньому масштабі. Третій пріоритет – це забезпечення максимальної доступності фондів (для Конгресу, уряду США, користувачів), у тому числі шляхом віддаленого електронного доступу до основних матеріалів – найцікавіших та цінних в освітньому плані документів з Американи Бібліотеки Конгресу. Четвертий спрямований на розкриття змісту основних ресурсів Бібліотеки з метою збільшення їхньої наукової та освітньої цінності.

Окреме місце у стратегії відведено розвитку ефективної інфраструктури, що включає мобілізацію та мотивацію трудових ресурсів, якісні та економне надання електронних послуг відділам, максимально ефективно використання приміщень та обладнання, сучасних фінансових та інформаційних систем для полегшення прийняття рішень і забезпечення звітності, застосування ефективних систем безпеки, що гарантують адекватний доступ і одночасно максимальний захист співробітників і користувачів, обладнання, даних і фондів. До кожного з названих пріоритетів було розроблено відповідні цілі стратегічного плану. Дотримання визначених стратегічних пріоритетів та досягнення відповідної мети мають перетворити Бібліотеку Конгресу на головний компонент світової інформаційної мережі [3, с. 17].

Сучасні зарубіжні фахівці говорять про зовсім новий підхід до бібліотечної справи. Девід Ланкс відображає нову бібліотечну справу, яка базується не на книжках і артефактах, а на знаннях та навчанні. Він пропонує нову місію для бібліотекарів – покращити суспільство, сприяючи створенню знань у своїх громадах, та переглядає бібліотечну практику, використовуючи фундаментальну концепцію, згідно з якою знання створюються за допомогою спілкування [15].

Тетяна Миськевич у своїй статті «Сучасна бібліотека як мультисервісний заклад», аналізує досвід роботи за програмою SWITL (Social workers in the library), яка

діє в Канаді, США та Австралії та втілює в життя досвід партнерських проєктів між бібліотеками, професійними соціальними працівниками та спеціалістами інших галузей (медиками, юристами, психологами тощо). Головна мета – пошук шляхів доступу населення до інформації про місцеві послуги соціального обслуговування [7].

У місті Аугсбург (Баварія) функціонує «Нова публічна бібліотека». «Відкрита для всіх» – саме таким є головне гасло нового простору, яке вже в своїй назві вказує на багатофункціональність бібліотеки, яка стала місцем зустрічей, відпочинку та різноманітних заходів громади [9].

Науковці, аналізуючи розвиток бібліотечної справи, як «просторів для людей», все більше уваги приділяють сучасним тенденціям інтернет-технологій та вибудовують стратегії розвитку бібліотечних просторів, як таких, що оснащені сенсорними пристроями, які співпрацюють між собою через постійне підключення до інтернету та відкривають нові можливості для автоматизації бібліотечних процесів. Дані тенденції зумовлені розвитком світових інформаційних технологій.

Дж. М. Мейнес у своїй статті «Теорія бібліотеки 2.0: Web 2.0 та її наслідки для бібліотек» застосовує теорію та визначення бібліотечної справи, звертаючись до того, як технології Web 2.0, такі як синхронні повідомлення та потокове передавання медіа, блоги, Wikipedia, соціальні мережі, позначення, RSS-канали та змішувачі, можуть вплинути на зміни в тому, як бібліотеки забезпечують доступ до їх колекції та підтримують користувачів в доступі до них [17].

Спираючись на міжнародний досвід, аналіз впровадження сучасних технологій в бібліотечній галузі надають кандидати наук із соціальних комунікацій Сергій Назаровець та Євгенія Кулик. Вони прогнозують, що моделлю бібліотеки наступного покоління стане модель Бібліотеки 4.0. [6, с. 241]. Автор однієї з перших концепцій Бібліотеки 4.0 Янгхі Нох припускає, що нова модель бібліотеки матиме багато спільного з Web 4.0 та включатиме велику кількість нових технологій. В інформаційному середовищі (симбіотичний веб) користувач, бібліотекар, комп'ютер тісно співпрацюють між собою. Причому процеси пошуку, збирання, селекції інформації, її обробки, аналізу, використання не розділені між різними учасниками. Вони відбуваються одночасно, доповнюють один одного і значно зменшують витрати часу та ресурсів, необхідних для обробки потрібної інформації [18].

Однак науковці роблять висновок – наскільки б активно не розвивались сучасні технології, модель Бібліотеки 4.0 не зможе ґрунтуватися винятково на них, адже їх впровадження неодмінно призведе до змін у пріоритетах інформаційних потреб користувачів, трансформації бібліотечних сервісів, приміщень, переосмислення моделей організації та фінансування інформаційної галузі загалом [6, с. 241]. Тому для комплексного розгляду перспектив побудови цілісної концепції Бібліотеки 4.0 науковці пропонують використовувати обрані тренди американського Center for the Future of Libraries, котрий працює над виявленням тенденцій, що стосуються майбутнього бібліотечної справи [10].

І хоч розгортання бібліотечних сервісів, побудованих на основі семантичного вебу, вже відбувається з

урахуванням потреб та побажань користувачів, провідну роль у цьому процесі відіграють все-таки фахівці-бібліотекарі, констатують науковці [6, с. 241].

Якою бути новій бібліотеці майбутнього, кожна країна, кожна громада визначатиме сама, спираючись на свій досвід, свої можливості, свій інтелектуальний рівень та свої пріоритети розвитку.

Іде активний пошук моделей розвитку бібліотек. І це виявляється цікавим творчим викликом для науковців, фахівців бібліотечної справи та громадянського суспільства.

В Швеції акцент розвитку бібліотечної сфери зроблено на максимально зручному наближенні бібліотек до людей в буквальному розумінні. Так, у Стокгольмі бібліотеку для зручності й доступності перенесли в будівлю великого торговельного центру Кіста Торгу. Переїзд був визнанням реальності: бібліотека повинна бути там, де люди зустрічаються. Цифри підтвердили доцільність: кількість відвідувань зросла на 300 %, а кредити на книги подвоїлися. Бібліотека працює щодня з 10 до 21 години. Це широкий спектр послуг, враховуючи графіки роботи більшості європейських бібліотек. Тепер це величезний відкритий простір, практично без стін. Біла кімната наповнена полицями багатьох стилів, що пропонують багато матеріалів для читання: від книг до журналів. Однією з головних особливостей є література міжнародними мовами (книги грецькою, іспанською, китайською, арабською, французькою та багатьма іншими мовами). Це доводить, що бібліотека усвідомлює контингент, потреби тих, хто її відвідує, та як користувачам допомогти в задоволенні цих потреб. Бібліотека має широкий спектр навчальних просторів. Майже в центрі знаходиться Sprakstudion, бібліотечна служба для вивчення різних мов. Однією з найбільш пріоритетних послуг є послуга навчання шведської мови. Бібліотека пропонує 23 кімнати для навчання в групах, які можна замовити заздалегідь. У дитячій секції є читальний зал та кімната для майстер-класів, де пропонуються книги багатьма мовами. Створена окрема аудиторія для презентацій. Головна суть проєкту – співробітники бібліотек. Колектив складають сучасні бібліотекарі, які говорять різними мовами, спеціалізуються на IT, цифрових послугах або освіті. Головна мета – бути максимально корисними своїй громаді [14].

Публічна бібліотека Торонто є однією з провідних бібліотек світу. Бачення, місія та цінності: інформуючи та надихаючи Торонто та його громади, робити усіх витривалішими, обізнанішими, консолідованішими та успішнішими – саме так визначає своє призначення бібліотека на офіційному сайті. Публічна бібліотека Торонто забезпечує безкоштовний та рівний доступ до послуг, що відповідають потребам жителів громади. Бібліотека зберігає та сприяє загальному доступу до широкого спектру людських знань, досвіду, інформації та ідей у привітній та підтримуючій обстановці. Цінності, які стоять в пріоритеті бібліотеки:

- справедливість: доступність, повага та справедливість;
- різноманітність: оцінка індивідуальних потреб, досвіду та відмінностей;
- інтелектуальна свобода: гарантування та сприяння вільному обміну інформацією та ідеями в демократичному суспільстві, захист інтелекту-

альної свободи та повага прав особи на приватне життя та вибір;

- інновації: заохочення творчості, експериментування та генерування ідей;
- включення: вітаючи участь жителів та громад у прийнятті рішень та розвитку послуг;
- чесність: відкрита, прозора та чесна у всіх сунках;
- підзвітність: нести відповідальність за дії та послуги, які надаються;
- орієнтація на послуги: надання «чуйних» послуг [24].

Відвідувачі, приїжджаючи за книгами, мають можливість долучитись до інших послуг та подій, що пропонуються у трьох конференц-залах бібліотеки. Студії доступні для студентів-музикантів, які мають можливість проводити репетиції та записувати музику. У довідковій бібліотеці знаходиться кілька спеціальних колекцій, таких як колекція Артура Конан Дойла, що має окрему читальню, що нагадує ту, що знаходиться на Бейкер-стріт, 221В. Бібліотека має власну книгарню «Пейдж і Панель», що спеціалізується на коміксах, і кожного року, починаючи з 2010, проводить надзвичайно популярний Фестиваль мистецтва коміксів Торонто. На початку липня бібліотека звільняє місце для ще одного масового фестивалю – фестивалю виробників у Торонто. Обидва фестивалі є абсолютно безкоштовними, як і переважна більшість заходів, що проводяться в бібліотеці. Це об'єднує громаду і приваблює величезну кількість туристів зі всього світу [12].

Вищесказане надає нам підстави робити висновки та констатувати той факт, що роль бібліотек кардинально змінюється. Раніше бібліотеки намагалися надати користувачам те, що їм необхідно. Відвідувач теперішнього часу може знайти в бібліотеці те, на що не сподівався та чого не очікував. І це не тільки і не стільки література.

Ключовими словами розробленої в Данії моделі публічної бібліотеки стали: Розвиток бібліотеки, Роль бібліотеки, Соціальні зміни, Будівництво та проєктування бібліотеки. Навесні 2010 р. Комітет з публічних бібліотек у Товаристві знань подав звіт міністру культури Данії. Передумовою було закриття великої кількості філій публічних бібліотек через реформування муніципальної структури в Данії, в якій кількість муніципалітетів зменшено разом із великим загальним скороченням державних витрат.

Комітету було запропоновано розглянути нові концепції щодо ролі публічної бібліотеки в суспільстві щодо розвитку знань і потреб у навчанні протягом усього життя, а також, чи є обидві нові концепції корисними для більш традиційних завдань, таких як розповсюдження літератури, і чи потрібна така розробка при вже існуючій цифровій структурі. І останнє, але не менш важливе: як бібліотеки можуть підтримати данську стратегію глобалізації [21], що спрямована на створення постійного добробуту та прогресу через підтримку інновацій та згуртованих сил у суспільстві [11].

Проаналізувавши виклики, які постали перед сучасними бібліотеками зі швидким розвитком інтернету, де професія бібліотекара може трансформуватись в інтернет-бібліотекара, як передбачили німецькі науковці на 61-ій Конференції ІФЛА, та вивчивши досвід Великобританії, США, Нідерландів, Канади, науковці

Данії Хенрік Йохумсен, Каспер Хвенегард Расмуссен і Дорте Скот-Хансен запропонували широкому загалу нову модель публічної бібліотеки – Чотири простори [13]. Це не просто розташування окремих приміщень бібліотек, це філософія змісту бібліотеки. Широка дискусія про профіль бібліотеки під час зростання страху суспільства перед цифровим його розділенням призвела до аналізу майбутнього бібліотек як культурного центру. Тенденції глобалізації, детрадиціоналізації, свободи культурного різноманіття та розвиток у напрямку все більшого зростання мультикультурного суспільства стають визначальними. Запит суспільства окреслюється «від колекції до з'єднання», тому нова бібліотечна модель покликана надати напрямок дій не тільки для того, що б щось підтримувати, але дає напрямок розвитку «заради чого жити».

Як зазначають автори проєкту, саме в цьому напрямку бібліотека може зробити свій внесок, створивши простір для навчання, досвіду, проведення зустрічей та можливості для творчого самовираження. Ці речі не можна розглядати окремо, їх слід розглядати як перекриття функцій, які взаємодіють у бібліотечному просторі як фізично, так і віртуально. Модель вказує на можливості переживання, відкриття, участі та творчості – саме це нова бібліотека повинна пропонувати користувачам. Таким чином народжується чотирипросторова модель бачення бібліотеки, яка складається з простору для натхнення, навчального простору, приміщення для зустрічей, перформативного простору.

Чотири простори не слід розглядати як конкретні «кімнати» у фізичному сенсі, а скоріше як можливість, які можна реалізувати як у фізичній бібліотеці, так і у віртуальному просторі [13]. Завдання, яке перед собою поставили розробники концепції, створивши ці простори, – змусити їх взаємодіяти. Пропонуючи «простір натхнення», науковці аналізують так званий «досвід суспільства», який займає все більше місця в повсякденному житті. Досвід і його пошуки стали дуже важливою складовою в житті багатьох людей, в їх розвитку ідентичності і, не в останню чергу, в їх споживанні культури.

Це можна пов'язати з концепцією досвіду економіки, яку можна представити як будь-який бізнес, який хоче вижити на ринку, де існує конкуренція. Вимоги споживачів жорсткі, та можливості споживання нескінченні. Настав час, коли окрема фірма не може досягти успіху, просто пропонуючи товари та послуги. Потрібно активно розробляти новий досвід, де кожен товар повинен мати свою історію, яка залишить чіткі емоційні сліди [19].

Тож громадські бібліотеки запропонували простір натхнення саме для надання можливостей доторкнутись до творчості, викликати у відвідувачів бажання вийти за межі звичайного, цей простір повинен викликати бажання відкритися новим естетичним переживанням і знанням.

В практичному посібнику Української бібліотечної асоціації, який розроблено на основі чотирьохпросторової концепції датських фахівців, йдеться про те, що надихаючий простір має бути корисним як цілеспрямованим користувачам, так і тим, хто неквапливо шукає в бібліотеці натхнення. Загалом, користувачі можуть переходити з однієї категорії в іншу: людина, яка прийшла в бібліотеку з конкретною метою, цілком може

спокуситися чимось несподіваним, а той, хто прогулюється уздовж полиць в пошуках чогось цікавого, буде відчувати себе комфортніше в чітко організованому бібліотечному просторі. Зазвичай у «просторі натхнення» пропонується доступ до творчих матеріалів, у тому числі до літератури, мистецтва, фільмів, музики, розваг та ігор, а також участь у різних творчих зустрічах, заходах та майстер-класах.

Простір натхнення і творчості може сприяти розвитку творчої уяви, здібностей; розвитку особистості та ініціативності; отриманню нового досвіду, збагаченню життя; створенню нових можливостей; зміцненню соціального співробітництва; рівноправному розвитку різних користувачів [2].

Навчальний простір, за баченням датських науковців, розширює можливості відвідувачів. Науковці наголошують, що це простір, де діти, молодь та дорослі можуть відкривати і досліджувати світ і, тим самим, збільшити свої компетенції та можливості за допомогою вільного та необмеженого доступу до інформації та знань. Навчання в бібліотеці – це завжди пропозиція. Це відбувається через гру, художню діяльність, курси та багато інших заходів. Перевагою такої бібліотеки є те, що навчання в ній розглядається як процес, орієнтований на діалог, який бере свій початок у власному досвіді користувачів та їх бажанні вдовольнити свої потреби у навчанні та, що не менш важливо, це навчання відбувається в неформальному середовищі. Бібліотечний фонд, заснований на сучасних методах освітніх середовищ, якісно обладнаний простір для навчання, можливість комунікацій та наявність ігрових навчальних заходів, доступ до інформаційних ресурсів і місця для самостійних занять – все це є важливими елементами навчального простору, що допомагає у досягненні стратегічної мети кожної держави мати активне та науково розвинене суспільство.

Ця позиція повністю збігається з Бібліотечним маніфестом для Європи, в якому наголошується, що кожна людина в будь-який час свого життя може вчитися, читати та розвиватися за допомогою бібліотек [1].

Простір для зустрічей – це відкритий, публічний простір і місце між роботою та домом, де громадяни можуть зустрічатися з іншими людьми, які мають різні інтереси та цінності. Невеликі індивідуальні приміщення, зони відпочинку з газетою та кавою, обговорення проблем побуту і визначальних дискусій про розвиток громади та суспільства в цілому, все це комунікативний простір для зустрічей. Ці зустрічі можуть проходити як безпосередньо в бібліотеці, так і у прямому ефірі чи в мережі через чат-групи, блоги чи інші сучасні технології.

Американський соціолог Рей Ольденбург вивчає різні громадські місця, де люди можуть збиратися та, відкинувши проблеми, пов'язані з домом та роботою, відпочивати, спілкуватися, знаходити для себе відповіді на питання. Він розглядає ці місця як серце соціальної життєдіяльності громади. «Життєздатна місцева громада потребує арен, які можуть забезпечити мінімум спільноти в цінностях, місця зустрічей, де люди можуть спілкуватися та бути активні разом через покоління, соціальні та етнічні приналежності, а також ари для обговорення соціальних та політичних питань», – стверджує науковець [8, с. 132].

Хенрік Йохумсен, Каспер Хвенегард Расмуссен і Дорте Скот-Хансен в своїй статті про нову модель пу-

блічної бібліотеки наводять приклад бібліотеки в Амстердамі, яка має загальну концепцію вітальні і налічує понад 1500 місць для відпочинку, що розташовані по всій бібліотеці разом із кафе та рестораном [13].

Широкою підтримкою та популярністю користується «Перформативний простір», який має на меті надати можливість творити, створювати та презентувати свій продукт. Цей простір є інноваційним майданчиком для користувачів. Музичні інструменти, студія звуку та відеозапису, обладнання для зйомки відеороликів, художні майстерні – все це надає можливість відвідувачам спробувати свої сили у втіленні мистецьких проєктів, а зустрічі з професійними художниками, музикантами, дизайнерами та письменниками підсилюють знання та можливості. Перформативний простір надає можливості пошуку себе як для «цифрових аборигенів», так і для «цифрових емігрантів». Вперше визначення поняття «цифрові аборигени» надав американський письменник та науковець в галузі освіти Марк Пренскі ще у 2001 році [20]. Саме так він позначив покоління, яке виросло після цифрової революції, так званих корінних жителів цифрової епохи. Надаючи їх характеристику, головними ознаками науковець визначив: багатозадачність, прагнення швидкого отримання інформації, інтерактивність, самовдосконалення і саморозвиток, постійне сканування інформації з метою пошуку змін та бажання брати участь у відтворенні. До «цифрових емігрантів» прийнято відносити покоління, народжене після шестидесятих, воно менш обізнане в технологіях та більш відкрите до творчості. Тому саме на перетині поколінь і розвивається перформативний простір. Досвід та інновації – ключові слова, що роблять цей бібліотечний простір важливим для відвідувачів.

Більше десяти років модель чотирьох просторів активно застосовується в світі. Вона є актуальною як для самих бібліотекарів, так і для дизайнерів, архітекторів та урядовців. Вона демонструє шляхи змін сучасної бібліотеки, яка націлена на привабливість своїх просторів для різних поколінь, що налаштовані на взаємодію, співучасть, інноваційний розвиток та, що особливо важливо в епоху технологій, на творчість.

Приклад саме данської моделі чотирьох просторів, на наш погляд, абсолютно збігається з українськими можливостями та реаліями та є цікавим. По-перше, навіть в ситуації обмеженого фінансування українські бібліотеки навчилися креативному підходу в роботі з відвідувачами; по-друге, українці, маючи великий досвід клубної та гурткової роботи, зберігають бажання займатися творчістю; по-третє – така модель надає можливість мати безкоштовні місця для занять, що в теперішній економічній ситуації є дуже важливим фактором; четверте – надає можливість створення просторів, філософія яких базується на емоційному незаорганізованому навчанні, більш приваблива для молоді, у них з'являється можливість пізнання себе і світу; п'яте – запропоновані простори надають широкий спектр можливостей людям відчути себе громадою. Ще одним важливим моментом є той факт, що бібліотеки практично вже розпочали процес втілення таких просторів. Головне, щоб урядовці, науковці, архітектори встигали опрацьовувати документи та активно впроваджувати реформу бібліотечної галузі в житті.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зарубіжний досвід розвитку та функціонування бібліотечної галузі залежить перш за все від чітко обраних стратегічних цілей. Маючи перед собою важливу мету, держави формують вагомі, перспективні завдання, що сприяють підтримці і збереженню універсального фонду знань та інформаційного потенціалу для майбутніх поколінь. Сучасні зарубіжні фахівці говорять про нову місію для бібліотекарів – покращити суспільство. Визначивши для себе пріоритетність розвитку, держави розробляють стратегію та шляхи досягнення мети: бути максимально корисними своїй громаді (Швеція), робити усіх витривалішими, обізнанішими, консолідованішими та успішнішими (Канада), мати заради чого жити (Данія). Наступним етапом публічного управління та адміністрування є пошук моделей розвитку бібліотек, в який закладено ідеї та напрямки реалізації стратегічної мети. Одним з найуспішніших прикладів впровадження нової моделі розвитку публічних бібліотек представлена модель публічної бібліотечної системи Данії, яка активно розвивається в Данії та впроваджується в багатьох країнах світу і може бути розповсюджена й в Україні.

Література.

1. Бібліотечний маніфест для Європи. URL: <https://www.europe4libraries2019.eu>.
2. Бояринова О., Бруй О., Лугова Л., Социнська Я., Шевченко І. Чотири простори бібліотеки: модель діяльності: практичний посібник. Київ: ВГО Українська бібліотечна асоціація, 2020. 104 с.
3. Воскобойнікова-Гузєва О. Визначальні світові стратегії розвитку інформаційно- бібліотечного комплексу (кінець ХХ – початок ХХІ ст.) Вісник Книжкової палати. Київ. 2012. Вип. 9, С. 17.
4. Кліненберг Е. Палаці для людей. Як соціальна інфраструктура може допомогти боротися з нерівністю, поляризацією та занепадом громадянського життя. URL: https://www.webjunction.org/content/dam/WebJunction/Documents/webJunction/2019-11/Libraries-Are-Even-More-Important-to-Contemporary-Community-Ther-We-Thought_Literary_Hub.pdf
5. Крат М., Софій О. Реформування системи публічних бібліотек України в контексті децентралізації. URL: <http://dialog.lviv.ua/reformuvannya-sistemi-publicnih-bibliotek-ukrayini-v-konteksti-detsentralizatsiyi-2/>
6. Кулик Є., Назаровець С. Бібліотека 4.0: технології та сервіси майбутнього. Бібліотечний вісник. Київ. 2017. Вип. 5. С. 241.
7. Миськевич Т. Сучасна бібліотека як мультисервісний заклад. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3176:suchasna-biblioteka-yak-multiservisnij-zaklad&catid=81&Itemid=415.
8. Ольденбург, Р. Третье место: кафе, кофейни, книжные магазины, бары, салоны красоты и другие места «тусовок» как фундамент сообщества. Москва: Новое литературное обозрение, 2014. 456 с.
9. Яких функцій набуває бібліотека нового типу? URL: <https://biggggidea.com/practices/1329/>.
10. Center for the Future of Libraries : Libraries Transform. American Library Association. URL: <http://www.ala.org/transforminglibraries/future>.
11. Danish Agency for Library and Media. The public libraries in knowledge society. Summary from the committee on public libraries the knowledge society. URL: www.bibliotekogmedier.dk/fileadmin/publikationer/publikationer_engelske/Reports/
12. Guignard T. Toronto Reference Library. URL: <https://libraryplanet.net/2019/01/15/toronto-reference-library/>.
13. Jochumsen H., Hvenegaard Rasmussen C., Skot-Hansen D. The four spaces – a new model for the public library. URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/03074801211282948/full/html>.
14. Kista Public Library, Sweden – in the right place. URL: <https://davidlankes.org/rdlankes/Publications/Books/OpenAtlas.pdf>.
15. Lankes D. The Atlas of New Librarianship. URL: <https://davidlankes.org/rdlankes/Publications/Books/OpenAtlas.pdf>.
16. Library of Congress strategic plan (1997—2004). 1997. P. 20.
17. Maness J. M. Library 2.0 theory: Web 2.0 and its implications for libraries. URL: <http://www.webology.org/2006/v3n2/a25.html>.
18. Noh Y. Imagining Library 4.0: Creating a Model for Future Libraries / Younghee Noh. The Journal of Academic Librarianship. 2015. № 6. P. 786–797.
19. Pine B.J. II and Gilmore J.H.. Experience Economy: Work Is a Theatre and Every Business a Stage, Harvard Business School Press, 1999.
20. Prensky M. Digital Natives, Digital Immigrants. URL: <https://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>.
21. Progress, innovation and cohesion – Strategy for Denmark in the global economy – summary. URL: www.globalisering.dk/multimedia/Pixi_UK_web_endelig1.pdf.
22. Public Libraries and Museums Act. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/contents>
23. The British library new strategic directions. 2001.
24. Toronto Public Library. Vision, Mission & Values. URL: <https://www.torontopubliclibrary.ca/about-the-library/mission-vision-values/>.

References.

1. Bibliotechnyi manifest dlia Yevropy. URL: <https://www.europe4libraries2019.eu>.
2. Boiarynova O., Brui O., Luhova L., Soshchynska Ya., Shevchenko I. Chotyry prostory biblioteky: model diialnosti: praktychnyi posibnyk. Kyiv: VHO Ukrainka bibliotekna asotsiatsiia, 2020. 104 s.
3. Voskoboinikova-Huzieva O. Vyznachalni svitovi stratehii rozvytku informatiino- bibliotechnoho kompleksu (kinets KhKh – pochatok KhKhI st.) Visnyk Knyzhkovoї palaty. Kyiv. 2012. Vyp. 9, S. 17.
4. Klinenberh E. Palatsy dlia liudei. Yak sotsialna infrastruktura mozhe dopomohty borotysia z nerivnistiū, poliaryzatsiieiu ta zanepadom hromadianskoho zhyttia. URL: https://www.webjunction.org/content/dam/WebJunction/Documents/webJunction/2019-11/Libraries-Are-Even-More-Important-to-Contemporary-Community-Ther-We-Thought_Literary_Hub.pdf
5. Kрат М., Sofii O. Reformuvannya systemy publichnykh bibliotek Ukrainy v konteksti detsentralizatsii. URL: [http://dialog.lviv.ua/reformuvannya-sistemi-publichnykh-bibliotek-ukrayini-v-konteksti-detsentralizatsiyi-2/](http://dialog.lviv.ua/reformuvannya-sistemi-publicnih-bibliotek-ukrayini-v-konteksti-detsentralizatsiyi-2/)

6. Kulyk Ye., Nazarovets S. Biblioteka 4.0: tekhnolohii ta servisy maibutnoho. Biblioteknyi visnyk. Kyiv. 2017. Vyp. 5. S. 241.

7. Myskevych T. Suchasna biblioteka yak multiservisnyi zaklad. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3176:suchasna-biblioteka-yak-multiservisnij-zaklad&catid=81&Itemid=415.

8. Oldenburh, R. Trete mesto: kafe, kofeiny, knyzhnye mahazyny, bagy, salony krasoty y druhye mesta «tusovok» kak fundament soobshchestva. Moskva: Novoe lyteraturnoe obozrenye, 2014. 456 s.

9. Iakymchuk O. Iakykh funktsii nabuvaie biblioteka novoho typu? URL: <https://biggggidea.com/practices/1329/>.

10. Center for the Future of Libraries : Libraries Transform. American Library Association. URL: <http://www.ala.org/transforminglibraries/future>.

11. Danish Agency for Library and Media. The public libraries in knowledge society. Summary from the committee on public libraries the knowledge society. URL: www.bibliotekogmedier.dk/fileadmin/publikationer/publikationer_engelske/Reports/

12. Guignard T. Toronto Reference Library. URL: <https://libraryplanet.net/2019/01/15/toronto-reference-library/>.

13. Jochumsen H., Hvenegaard Rasmussen C., Skot-Hansen D. The four spaces – a new model for the public library. URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/03074801211282948/full/html>.

14. Kista Public Library, Sweden – in the right place. URL: <https://davidlankes.org/rdlankes/Publications/Books/OpenAtlas.pdf>.

15. Lankes D. The Atlas of New Librarianship. URL: <https://davidlankes.org/rdlankes/Publications/Books/OpenAtlas.pdf>.

16. Library of Congress strategic plan (1997—2004). 1997. P. 20.

17. Maness J. M. Library 2.0 theory: Web 2.0 and its implications for libraries. URL: <http://www.webology.org/2006/v3n2/a25.html>.

18. Noh Y. Imagining Library 4.0: Creating a Model for Future Libraries / Younghee Noh. The Journal of Academic Librarianship. 2015. № 6. P. 786–797.

19. Pine B.J. II and Gilmore J.H.. Experience Economy: Work Is a Theatre and Every Business a Stage, Harvard Business School Press, 1999.

20. Prensky M. Digital Natives, Digital Immigrants. URL: <https://www.marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf>.

21. Progress, innovation and cohesion – Strategy for Denmark in the global economy – summary. URL: www.globalisering.dk/multimedia/Pixi_UK_web_endelig1.pdf.

22. Public Libraries and Museums Act. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/contents>

23. The British library new strategic directions. 2001.

24. Toronto Public Library. Vision, Mission & Values. URL: <https://www.torontopubliclibrary.ca/about-the-library/mission-vision-values/>.

Максим Калінін*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики**ОРІДУ НАДУ при Президентові України**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-6409-9949>***ОСОБЛИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПЕРЕДАЧІ НА АУТСОРСИНГ ФУНКЦІЙ ТА ПРОЦЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ**

В статті здійснена спроба визначення методичних засад використання аутсорсингу в органах публічної влади. Систематизовані уявлення щодо сутності аутсорсингу, що дозволило визначити його як стратегію управління, яка передбачає виведення окремих видів діяльності, які раніше виконувалися органами публічної влади, за рамки їх функціонування шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі. Виокремлені фактори передачі на аутсорсинг окремих функцій державного управління та місцевого самоврядування. Визначені відмінні риси аутсорсингу в органах публічної влади. Встановлені основні причини використання аутсорсингу в публічному управлінні. Встановлені проблеми та обмеження, що властиві аутсорсингу в органах публічної влади. Досліджені особливості, які накладають обмеження або створюють бар'єри на шляху використання аутсорсингу в органах публічної влади.

Ключові слова: аутсорсинг; органи публічної влади; управлінські процеси; делегування.

Maksym Kalinin*PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair**of ORIPA NAPA under the President of Ukraine**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-6409-9949>***FEATURES AND EFFICIENCY CRITERIA OF TRANSFERRING THE FUNCTIONS AND PROCESSES FOR OUTSORSING IN PUBLIC SPHERE**

In the article the attempts to determine the methodological principles of using outsourcing in public authorities are made. It is revealed that the effectiveness of some functions outsourcing of public administration and local self-government depends on the following factors: a) awareness and consideration of the specifics of public administration functions; b) recognition of the dominance of social significance among other criteria of effectiveness; c) restrictions of the subject of outsourcing activities; d) use of models and mechanisms of outsourcing, adequate to the specifics of the object and subject of activity of the public authority; e) evaluation of the effectiveness of outsourcing, taking into account indicators (parameters) of operating activities; f) taking into account the risks and social consequences of improper performance of outsourced functions.

It is revealed that the model of outsourcing in public authorities is a consequence of the perception of the concept of «new public management». It is determined that the outsourcing of public functions is one of the forms of public-private partnership, which consists of the transfer of some functions, processes, activities of an external organization, while maintaining the overall responsibility of the public authority.

The distinctive features of outsourcing in public authorities are examined, including: competitiveness as determination of external contractors based on the results of contests and tenders for the provision of activities or services; maintaining the responsibility of the public authority for the proper performance of functions outsourced and monitoring the process; restrictions on the use of outsourcing.

It is revealed that the main reasons for outsourcing implementation in public administration are the need to reduce the cost in performing public functions (provision of public services); efforts of public authorities to focus on the main activities and transfer less important, supporting and service-like functions and processes to third parties, which allows to reduce the staff of budgetary institutions; the ability to access resources and technologies that are available for specialized organizations and that are almost inaccessible to government agencies.

The problems and limitations inherent in outsourcing in public authorities are defined: the possibility of fluctuations and radical changes in the policy of public authority management; limited financial opportunities in the implementation of innovative approaches; counteractions of public servants caused by threats regarding their dismissal and reduction of wages; the risk of corruption in the public sector which is incomparably higher than in the private sector.

The peculiarities that impose restrictions or create barriers to the use of outsourcing are studied: budget planning is carried out for an annual period, which complicates the procedure of tenders and creates uncertainty for potential outsourcers in the long-term intentions of customers; in the process of government functions outsourcing, there is often a need to have funding reserves, which is not provided by law; non-acceptance of structural changes by public authorities due to the bureaucratic nature of decision-making; features of pricing for outsourcing services, which may lead to overestimation or underestimation of outsourcing services; low administrative culture of public authorities and management, which is manifested in the irresponsibility, insensitivity to new management technologies; underdeveloped market of outsourcing services, which leads to the lack of real competition during the tender procedures.

Key words: outsourcing; public authorities; management processes; delegation.

Постановка проблеми

Розподіл праці, спеціалізація виробництва та кооперування протягом тривалого часу були рушійною силою розвитку економіки. У XX столітті зазначені процеси із сфери матеріального виробництва були «підхоплені» сферою управління на основі чого виник сучасний менеджмент, через який відповідні механізми перейшли й до публічного управління. Під впливом глобалізації, формування різноманітних мереж та інформатизації відбувається кардинальна зміна традиційних форм та методів поділу праці, створення нових моделей та підходів щодо спільної діяльності. Однією із таких моделей є аутсорсинг, що передбачає передачу окремих функцій та процесів стороннім, вузькоспеціалізованим організаціям, які можуть виконати відповідні роботи більш якісно та з меншими витратами.

За останні роки аутсорсинг розвивається стабільно високими темпами в багатьох країнах світу, успішно освоюючи нові сфери застосування. Наслідком зазначеного було сформоване явище, яке отримало влучний вираз «епідемія аутсорсингу». У розвинених країнах на аутсорсинг припадає близько 20 % обсягу публічних послуг, понад 30 % загального обсягу медичних послуг, ще значно більше аутсорсинг займає у сфері інформаційних послуг. Навпаки, для сучасної України є характерним низький рівень використання аутсорсингу, особливо у таких сферах, як управління в публічній сфері, надання соціальних послуг населенню, комунальне господарство та інфраструктура територіальних громад.

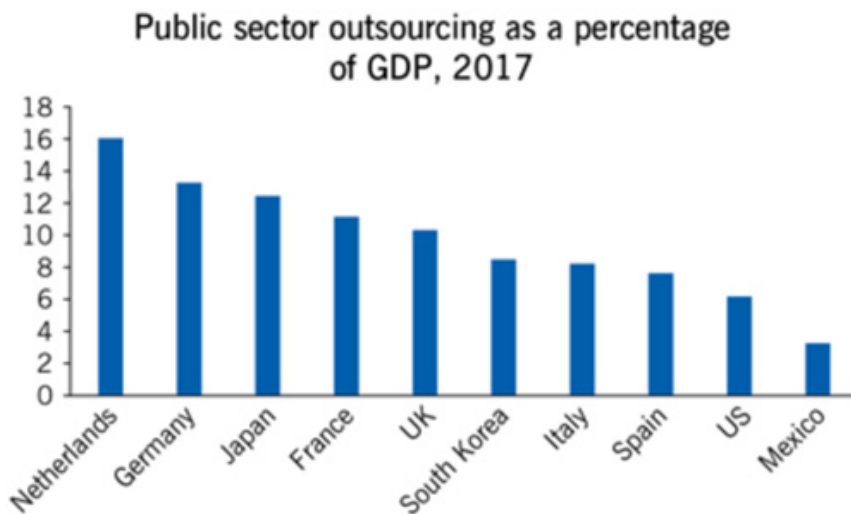


Рис. 1. Частка послуг аутсорсингу у публічному секторі у ВВП [1]

Застосування аутсорсингу у роботі органів публічної влади дозволяє значною мірою вирішити проблеми низького рівня компетенції посадових осіб та, певною мірою, зайвої чисельності. Однак рівень використання аутсорсингу у публічній сфері значно відстає від світових трендів. Вітчизняні теоретичні та методичні розробки відірвані від практики і не враховують важливих особливостей даного феномена. Передача на аутсорсинг ряду функцій та управлінських процесів бюджетних організацій різного рівня є особливо актуальним у світлі низького рівня їх бюджетного забезпечення, що

може негативно позначитися на обсягах та якості послуг, що надаються. Для малого бізнесу, як основного потенційного суб'єкту аутсорсингу, партнерство з органами публічної влади може стати джерелом стабільних замовлень, що дасть поштовх до його успішного розвитку. Нарешті, прийняття Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також ситуація пандемії різко посилює конкуренцію на внутрішніх регіональних та галузевих ринках. За таких умов аутсорсинг може стати інструментом підвищення конкурентоспроможності національних виробників, а також способом проникнення на внутрішні ринки зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика аутсорсингу має кілька важливих аспектів, без урахування яких неможливо зрозуміти сутність цього феномена. Теоретичне осмислення сучасних бізнес-процесів дано у роботах Майкла Хамера (Hammer) [2], Джорджа Чампі (Champy) [3], Августа Шеєра (Scheer) [4] та ін. Завдяки їм сформувалося розуміння того, що на кінцеві результати роботи організації в основному впливають не матеріальні результати їх діяльності, а процеси їх створення.

Безпосередньо методології аутсорсингу у публічному секторі займаються багато які зарубіжні вчені, зокрема серед останніх досліджень можна виокремити праці Андре та Наде Какабадзе (Kakabadse Andrew, Kakabadse Nada) [5], Пітера Екерслі та Лоуренса Ферри (Eckersley Peter, Ferry Laurence) [6], Чарза Лопеза, Салвадора Лінареса, Джозепа Вінаса (López Carles, Linares Salvador, Viñas Josep) [7], Прасковії Свард (Svärd Proscovia) [8], Солино Санчеса (Sánchez Soliño Antonio) [9], Аманди Гьорс, Аміра Хефедза, Джоселін Джонсон, Мілдред Ворнера (Girth Amanda M., Hefetz Amir, Johnston Jocelyn M., Warner Mildred E.) [10], а також колективні праці за редакцією Ф. Андерсона (Andersson) [11], М. Шеба (Šeba) [12], Т.Сассе (Sasse) [13] та ін.

Проблематиці аутсорсингу у вітчизняних наукових дослідженнях також приділяється досить значна увага. Зокрема, за пошуковою системою Національної наукової бібліотеки ім. В. Вернадського станом на 2021 р. представлено близько 500 публікацій у назві яких використане поняття «аутсорсинг». Це виглядає досить парадоксально на тлі явного відставання у його практичному застосуванні. Причина, на нашу думку, полягає в тому, що наукові дослідження здійснюються відповідно до загальносвітового тренду, а практика стикається з реаліями сучасного врядування та менеджменту України. Це має прояв у великій кількості різночитань у науковій та управлінській термінології, «відриві» теорії від практики, недостатньої апробації наукових рекомендацій та методик. Окрім цього, існуючі праці присвячені в основному загальнотеоретичним питанням використання аутсорсингу або організаційно-техноло-

гічним проблемам в розрізі окремих галузей. Слабко дослідженими залишаються такі питання, як аутсорсинг у діяльності державних органів публічної влади, ризики застосування аутсорсингу, стан вітчизняного ринку послуг аутсорсингу та низка інших. Серед небагатьох досліджень щодо використання аутсорсингу в органах публічної влади можна назвати праці Ірини Квеліашвілі [14], Аліни Мордовець [15], Іллі Моргачова, Євгена Івченка, Дмитра Дрожжина [16], Сергія Говоруна [17].

Виділення невірних раніше частин загальної проблеми

Враховуючи рівень дослідження процесів аутсорсингу в Україні, у т.ч. його використання у публічній сфері свого дослідження вимагає уточнення та доповнення теоретико-методологічних уявлень про аутсорсинг та основні фактори його розвитку у XXI ст. Додаткового розгляду вимагає

проведення аналізу передумов, мотивів та критеріїв прийняття рішення про передачу на аутсорсинг функцій та процесів у публічній сфері, виявлення можливостей використання сучасних підходів та практик аутсорсингу в межах адміністративної реформи в Україні, у т.ч. політики децентралізації. Окремою й досить важливою частиною дослідження аутсорсингу є визначення критеріїв передачі тієї чи іншої функції або процесу від органів державної влади та органів місцевого самоврядування до бізнес структур та/або організацій громадянського суспільства.

Мета

Метою статті є визначення теоретичних та розробка методичних положень із визначення ефективності передачі на аутсорсинг функцій та процесів в органах публічної влади. Для досягнення зазначеної мети були поставлені завдання щодо уточнення понятійного апарату аутсорсингу стосовно діяльності органів публічної влади, визначення відмінних рис аутсорсингу в органах публічної влади, причин його запровадження та відповідних проблем.

Виклад основного матеріалу

Як відомо, практичне застосування аутсорсингу почалося з бізнес-процесів, де він довів свою ефективність. З великою обережністю та значно пізніше аутсорсинг почав використовуватись у некомерційних видах діяльності, у тому числі при реалізації функцій публічного управління.

Спроби застосування аутсорсингу у роботі органів публічної влади в Україні фактично здійснюються лише в останнє десятиліття, чому значною мірою сприяли заходи із реформування публічної адміністрації. Зокрема рівень залучення юридичних та фізичних осіб на договірній основі (аутсорсинг) є показником реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки [18].

Передумови для застосування аутсорсингу в бізнесі та публічному управлінні багато в чому збігаються. А такі фактори, як брак окремих видів компетенцій, низька продуктивність праці, неефективна система стимулювання персоналу є найбільш актуальними саме у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Аналіз Стратегії реформування державного управління [19] свідчить, що оптимізація державного управління, яка є метою зазначеної Стратегії, означатиме передусім перерозподіл повноважень між

різними структурами, різними рівнями різних структур та створення відповідних механізмів й технологій. Окрім перерозподілу повноважень, частина функцій має бути передана «електронному уряду», інша частина може бути передана третім особам (аутсорсинг). Застарілі, незатребувані функції повинні бути виключені зі списку повноважень, а нові функції, навпаки, треба забезпечити кадровими та фінансовими ресурсами із застосуванням сучасних технологій.

Проблема ефективності діяльності публічної адміністрації є надзвичайно актуальною для нашої країни. Її дослідженню та виробленню підходів до вирішення присвячена низка наукових публікацій. На наш погляд найбільш важливим є підхід, пов'язаний із аналізом впливу якості державного управління на вирішення тих завдань, що мають першочергове соціальне значення. Цей підхід докладно розроблено, зокрема, у роботах Віктора Цвєткова [20]. Прийнявши його за основу, одночасно слід уточнили окремі положення стосовно проблематики аутсорсингу та визначити перелік критеріїв оцінки соціальної ефективності діяльності органів публічної влади:

1. Загальна ефективність, що характеризує результати функціонування всієї системи публічного управління.

2. Ефективність функцій та процесів публічного управління:

а) доцільність та цілеспрямованість діяльності органів публічної влади – відповідність фактично вирішуваних завдань поставленим цілям;

б) оперативність діяльності – витрати часу вирішення питань, що перебувають у сфері відповідальності органів публічної влади;

в) стиль діяльності – нормативи, технології, стандарти, що фактично використовуються посадовими особами;

г) організаційна складність органу публічної влади, яка визначається його структурою та характером інформаційних зв'язків;

д) витрати на утримання та забезпечення функціонування органу публічної влади.

3. Громадська оцінка ефективності діяльності конкретного органу публічного управління, посадової особи, управлінського рішення (функціонального завдання).

Вважаючи, що основним критерієм ефективності публічного управління є соціальний результат, ми переконані, що невірно давати його оцінку, ігноруючи «ціну питання», так само як неприпустимо ставити в основу ефективність процесів управління на шкоду їх соціальним результатам. Існують численні приклади того, коли прагнення дотримуватися нормативів, стандартів, регламентів та інших проявів «самооцінки» бюрократичного апарату, насправді призводить до негативних соціальних наслідків, що дає підстави населенню незадовільно оцінювати виконання державою своїх соціальних функцій, а бізнес-спільноті розглядати роботу відповідних структур як бар'єр для здійснення підприємницької діяльності.

Не ставлячи під сумнів потенційну здатність аутсорсингу підвищити ефективність функціонування органів публічної влади, ми вважаємо, що реальна ефективність передачі на аутсорсинг окремих функцій державного управління та місцевого самоврядування залежить від наступних факторів:

1. Усвідомлення та врахування специфіки функцій публічного управління.

2. Визнання домінанти соціальної значущості серед інших критеріїв ефективності.

3. Наявності обмежень предмету аутсорсингової діяльності.

4. Використання моделей та механізмів аутсорсингу, адекватних специфіці об'єкту та предмету діяльності органу публічної влади.

5. Оцінці ефективності аутсорсингу з урахуванням показників (параметрів) операційної діяльності.

6. Врахування ризиків та соціальних наслідків неналежного виконання функцій, що передаються на аутсорсинг.

Тривалий час критерієм ефективності держави був рівень організації її інститутів, що базувалися на засадах бюрократії. Однак у міру розвитку та ускладнення економіки та громадянського суспільства ставало очевидним, що такий устрій державного апарату гальмує розвиток суспільства загалом. Змінилося розуміння ефективності державного управління – на зміну адміністративним формам «підтримання порядку» прийшли механізми забезпечення стійкості та динамічності розвитку соціальної системи, що засновані на взаємодії інститутів влади з іншими суб'єктами суспільства.

Наприкінці ХХ ст. в якості зразка ефективності почали використовуватися гнучкі мережеві структури, що ґрунтуються на кооперації інститутів публічного управління, приватного сектору та громадянського суспільства, а те, що раніше трактувалося як прямі обов'язки держави, перетворилося на один з різновидів послуг. Нові тенденції врядування набули оформлення у концепції «нового публічного управління» (New Public Management), що ґрунтується на базі трьох Е – економії, енергійності та ефективності [21].

В Україні аналогічні підходи почали розвиватися в межах спроб адміністративного реформування за наслідками політичного зсуву 2014 р. Розробники реформи вважали, що досягти більшої ефективності державного управління можна на засадах «ринкової» держави та «нового менеджменту». На їх думку, функції державних органів є специфічною формою послуг, і за належної регламентації та стандартизації їх можна розглядати як товар, що має свою ціну. Моделі аутсорсингу достатньо добре вкладається в цю концепцію, як інструмент, за допомогою якого частину бюджетних видатків, які раніше спрямовували на утримання адміністративного апарату, можна спрямувати на закупівлю відповідних послуг на конкурсній основі. Це дозволило б зробити бюджетні витрати «прозорішими», сформувати ринок відповідних послуг, використовувати конкуренцію постачальників послуг для підвищення якості та зниження ціни.

Зазначений підхід призвів до розвитку різноманітних форм взаємодії бізнесу та держави, до державно-приватного партнерства, яке здійснюється на тлі суттєвого скорочення державного сектора та передачі функцій держави приватному бізнесу. Державно-приватне партнерство використовує різноманітні форми, серед яких належне місце займає аутсорсинг. Отже, аутсорсинг публічних функцій є однією з форм державно-приватного партнерства, що полягає у передачі на умовах договору окремих функцій, процесів, робіт зовнішньої організації, за збереження загальної відповідальності органу публічної влади.

Відмінними рисами аутсорсингу в органах публічної влади є:

1) конкурсність – визначення зовнішніх виконавців за результатами проведення конкурсів та тендерів з надання робіт або послуг;

2) збереження відповідальності органу публічної влади за належне виконання функцій, що передаються на аутсорсинг та контроль за здійсненням процесу;

3) наявність обмежень у застосуванні аутсорсингу.

При цьому слід зазначити, що не всі функції органів публічного управління можуть передаватися на аутсорсинг. Винятковою прерогативою публічних органів є реалізації владних повноважень щодо прийняття рішень відносно формування та використання публічних ресурсів, вироблення правил поведінки громадян та організацій та ряд інших. Існують також спроби створення переліку типових адміністративних процедур, що рекомендуються для передачі на аутсорсинг, а також тих адміністративно-управлінських процедур, які не можуть бути передано на аутсорсинг. На жаль в Україні досі немає переліку процесів у сфері публічного управління, які забороняється передавати на аутсорсинг, а рішення про доцільність/ недоцільність передачі на аутсорсинг тих чи інших адміністративно-управлінських процедур приймається відповідним органом публічної влади цілком самостійно.

Основними причинами використання аутсорсингу в публічному управлінні є наступне:

1) необхідність зниження витрат на виконання публічних функцій (надання публічних послуг). Зазначена причина, на нашу думку, виходить на перший план, оскільки дефіцит публічних фінансів є постійно діючим чинником на тривалу перспективу;

2) намагання органів публічної влади зосередитися на основній діяльності та передати менш значущі, допоміжні та обслуговуючі функції та процеси стороннім організаціям. Це дозволяє скоротити частину персоналу бюджетних установ та знизити гостроту проблеми недостатнього рівня компетентності адміністративного персоналу;

3) можливість отримання доступу до ресурсів та технологій, які мають спеціалізовані організації й які майже недоступні державним установам.

Як свідчить світовий досвід застосування аутсорсингу в органах публічної влади, при прийнятті відповідного рішення найчастіше керуються таким домінуючим мотивом, як прагненням підвищити якість роботи чи бажанням знизити витрати на виконання відповідних функцій. Це зумовлено тим, що діяти однаково ефективно в обох напрямках (якість/ витрати) майже неможливо, оскільки механізми досягнення відповідних цілей є різними. Існуючі дослідження свідчать, що організації, які використовували напрям підвищення якості виконання функцій були більш успішними у досягненні своєї мети, а ніж ті, хто сподівався на скорочення витрат. Слід також зазначити, що в концептуальних документах щодо адміністративної реформи в Україні зниження витрат на виконання функцій та підвищення ефективності державних органів розглядаються як два рівнозначних напрями. Фактично вищезазвані цілі об'єднуються загальним поняттям «оптимізації адміністративно-управлінських функцій».

Заслугує на увагу організаційний аспект доцільності застосування аутсорсингу. Щодо державного управління та місцевого самоврядування це має прояв у можливості значно швидше вирішувати завдан-

ня, пов'язані із зміною функціоналу працівників та підвищенням рівня їхньої компетентності. Традиційно подібні завдання вирішуються шляхом найму, перенавчання працівників або додатковою мотивацією. У ситуаціях, коли організації стикаються з необхідністю виконувати нові функції, традиційним шляхом вирішення цієї проблеми є ускладнення організаційної структури та збільшення чисельності персоналу. Передача відповідних процесів чи функцій на аутсорсинг дозволяє більш ефективно реалізувати вирішення нових завдань, делегувати відповідальність за їх виконання сторонній організації та здійснювати контроль за кінцевими результатами.

Застосування аутсорсингу в публічному секторі має низку загальних для будь-якої країни проблем та обмежень, основними з яких є:

- можливість коливань та кардинальних змін у політиці керівництва органу публічної влади, що перешкоджає реалізації довгострокових проектів;
- обмежені фінансові можливості під час реалізації інноваційних підходів;
- ризик витоку конфіденційної інформації під час передачі функцій та процесів на аутсорсинг;
- протидії з боку службовців органів публічної влади, спричинені реальними чи уявленими загрозами їх звільнень та зниження рівня оплати праці;
- ризик корупційних проявів, що представлені у бюджетній сфері незрівнянно вище, ніж у приватному секторі.

Діяльність органів публічної влади в Україні має ряд особливостей, які накладають обмеження або створюють бар'єри на шляху використання аутсорсингу.

1. Бюджетне планування здійснюється на річний період. Це не лише ускладнює процедуру проведення конкурсів на виконання робіт та послуг, але й породжує невпевненість потенційних аутсорсерів у довгостроковості намірів замовників. Особливо негативно це позначається на тих проектах, які пов'язані з необхідністю значних інвестицій із боку інвесторів.

2. В процесі аутсорсингу державних функцій досить часто виникає потреба мати резерви фінансування, що не передбачено законодавством. Розпорядники бюджетних коштів фактично позбавлені можливості переміщати асигнування між одержувачами. Аналогічні обмеження накладаються і щодо можливості зміни обсягів послуг, що надаються.

3. Серйозною проблемою є неприйняття органами публічної влади структурних змін внаслідок

документального характеру прийняття рішень. Зокрема, для зміни чисельності чи структури державної установи необхідно змінювати нормативні акти, здійснювати важкі погодження, вирішувати болючі питання скорочення та працевлаштування працівників.

4. Ціноутворення на послуги аутсорсингу. Методична база цього процесу зараз є недостатньо розробленою, тому є висока ймовірність того, що вартість проекту буде або переоцінена, або недооцінена. У першому випадку ефективність передачі на аутсорсинг буде низькою чи негативною, а замовники договорю ризикують отримати звинувачення у корупційній змові з аутсорсером. У разі недооцінки вартості робіт пропозиція не зацікавить потенційних аутсорсерів або їх місце займуть недобросовісні оператори.

5. Низька адміністративна культура органів публічної влади та управління, що виявляється у не обов'язковості, безвідповідальності, несприйнятливості щодо нових технологій.

6. Нерозвиненість ринку послуг аутсорсингу, що веде до відсутності реальної конкуренції під час проведення конкурсних процедур.

Структурна модель оцінки можливості передачі на аутсорсинг окремих функцій та процесів у сфері публічного управління представлена на малюнку. Запропонована модель не претендує на системне охоплення всіх питань, пов'язаних із обґрунтуванням рішень щодо можливості використання аутсорсингу у роботі публічних органів, установ, організацій різного рівня. Вона ілюструє, що для ухвалення рішення про використання аутсорсингу треба отримати позитивні відповіді на три основні запитання:

1. Чи можуть функції та процеси, що розглядаються передані на аутсорсинг та чи існують для цього необхідні передумови?

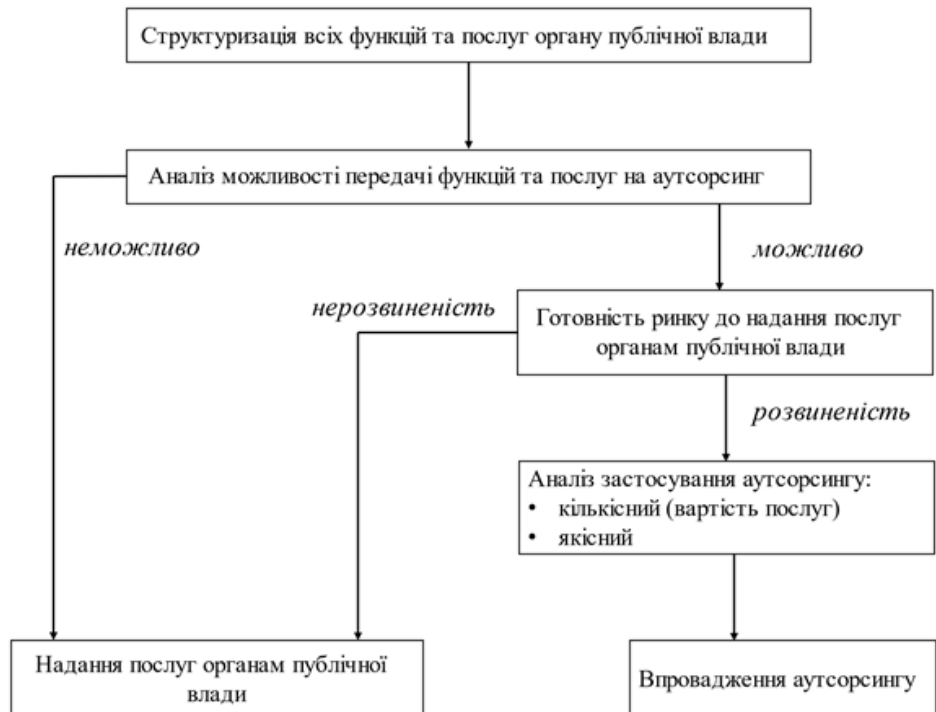


Рис. 2. Структурна модель оцінки можливості передачі на аутсорсинг функцій та процесів в органах публічної влади

2. Чи існує конкурентний ринок послуг аутсорсингу у визначеній сфері діяльності?

3. Які показники та параметри операційної діяльності повинні бути встановлені провайдеру, для того щоб передача послуг на аутсорсинг підвищувала загальну ефективність роботи бюджетної організації?

Висновки

Проведений огляд можливостей застосування аутсорсингу у публічній сфері дозволяє дійти до наступних висновків:

По-перше, аутсорсинг є організаційною формою суспільного поділу праці, що носить інноваційний характер та обумовлений новітніми чинниками розвитку суспільства на межі ХХ–ХХІ століть. Виникнувши у виробничій сфері та бізнес-секторі, аутсорсинг поступово застосовується в сфері публічного управління та надання соціальних послуг.

По-друге, розширення практики застосування аутсорсингу у сфері публічного управління є не лише вимогою часу, а й одним із реально можливих способів підтримки обсягів та якості послуг у несприятливій економічній ситуації в Україні. Необхідно виявляти ті функції та процеси в сфері публічного управління та адміністрування, переведення яких на аутсорсинг є найбільш актуальним, економічно ефективним та соціально значущим.

По-третє, підходи, що застосовуються в Україні щодо пропозицій застосування аутсорсингу в органах публічної влади мають спільні недоліки: а) «розпливчастість» та неоднозначність у розумінні цілей та завдань переходу на аутсорсинг замовниками та виконавцями; б) поспішність, формальний характер та відсутність значущих та об'єктивних критеріїв конкурсного відбору організацій-аутсорсерів; в) розробка та обґрунтування ключових рішень після укладання договору аутсорсингу; г) як наслідок «а», «б», «в» – схильність до компромісів між замовником та виконавцем із принципових питань.

По-четверте, проблема ефективності діяльності органів публічної влади та управління має найбільший прояв в недостатній компетентності посадових осіб, бюрократичному характері виконання основних функцій, несприйнятливості до інновацій. Реформа державного управління, що проваджується в Україні серед основних напрямів визначила різні форми державно-приватного партнерства. Однією із зазначених форм є аутсорсинг.

Література.

1. Poutvaara Panu, Jordahl Henrik. Public sector outsourcing. URL: <https://wol.iza.org/uploads/articles/555/pdfs/public-sector-outsourcing.pdf?v=1>

2. Hammer M. Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Lives. New York, NY: HarperBusiness, 1996.

3. Hammer, Michael, and James Champy. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York, NY: HarperBusiness, 1993.

4. Scheer, August-Wilhelm. Business Process Engineering. Springer, Berlin, Heidelberg. 1998.

5. Kakabadse Andrew, Kakabadse Nada. Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. Public Administration and Development. 2001. Vol. 21. Issue 5. Pp. 401–413. URL: <https://doi.org/10.1002/pad.200>

6. Eckersley Peter, Ferry Laurence. Public service outsourcing: the implications of 'known unknowns' and 'unknown unknowns' for accountability and policy-making. Public Money & Management, 2020. Vol. 40. Issue. Pp.72–80. DOI: 10.1080/09540962.2019.1660096

7. López Carles, Linares Salvador, Viñas Josep. Evolutionary positioning of outsourcing in the local public administration. Intangible Capital, 2019. 15(2). Pp. 157–170. <https://doi.org/10.3926/ic.1352>

8. Svärd, Proscovia. The impact of new public management through outsourcing on the management of government information: The case of Sweden. Records Management Journal, 2019. Vol. 29 No. 1/2, pp. 134–151. <https://doi.org/10.1108/RMJ-09-2018-0038>

9. Sánchez Soliño Antonio. Sustainability of Public Services: Is Outsourcing the Answer? Sustainability. 2019, 11, 7231; doi:10.3390/su11247231

10. Girth Amanda M., Hefetz Amir, Johnston, Jocelyn M., Warner Mildred E. Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. Public Administration Review. 2012. 72, 887–900. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x>

11. Andersson, F.; Jordahl, H.; Josephson, J. Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost and Quality; CESifo Economic Studies; Oxford University Press: Munich, Germany, 2019.

12. Šeba, M.G.; Franco, M. Outsourcing Rules in the Public and Private Sector. In Positive and Negative Aspects of Outsourcing; InTech: Rijeka, Croatia, 2018.

13. Sasse, T.; Guerin, B.; Nickson, S.; O'Brien, M.; Pope, T.; Davies, N. Government Outsourcing: What has Worked and What Needs Reform? Institute for Government: London, UK, 2019.

14. Квеляшвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 171–178.

15. Мордовець О. Методичний підхід оцінки ефективності передачі адміністративно-управлінських процесів на аутсорсинг у державних органах влади. *Місьцеве самоуправління та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 4. С. 33–36.

16. Моргачов І. В., Івченко Є. В., Дрожжин Д. Ю. Аутсорсинг в регіональному електронному урядуванні в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_9

17. Говорун С. В. Державне управління системою технічного обслуговування пожежно-рятувальної техніки при передачі частини функцій до аутсорсингу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 1–2. С. 26–34.

18. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 №67-р.

19. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р.

20. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності: політико-правовий аспект; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Акад. прав. наук України. Харків: Право, 1996. 164 с.

21. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management та Good Governance та їх впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.

References.

1. Poutvaara Panu, Jordahl Henrik. Public sector outsourcing. URL: <https://wol.iza.org/uploads/articles/555/pdfs/public-sector-outsourcing.pdf?v=1>

2. Hammer M. Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Lives. New York, NY: HarperBusiness, 1996.

3. Hammer, Michael, and James Champy. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York, NY: HarperBusiness, 1993.

4. Scheer, August-Wilhelm. Business Process Engineering. Springer, Berlin, Heidelberg. 1998.

5. Kakabadse Andrew, Kakabadse Nada. Outsourcing in the public services: a comparative analysis of practice, capability and impact. *Public Administration and Development*. 2001. Vol. 21. Issue 5. Rr. 401–413. URL: <https://doi.org/10.1002/pad.200>

6. Eckersley Peter, Ferry Laurence. Public service outsourcing: the implications of 'known unknowns and 'unknown unknowns for accountability and policy-making. *Public Money & Management*, 2020. Vol. 40. Issue. Rr.72-80. DOI: 10.1080/09540962.2019.1660096

7. López Carles, Linares Salvador, Viñas Josep. Evolutionary positioning of outsourcing in the local public administration. *Intangible Capital*, 2019. 15(2). Rr. 157–170. <https://doi.org/10.3926/ic.1352>

8. Svärd, Proscovia. The impact of new public management through outsourcing on the management of government information: The case of Sweden. *Records Management Journal*, 2019. Vol. 29 No. 1/2, pp. 134-151. <https://doi.org/10.1108/RMJ-09-2018-0038>

9. Sánchez Soliño Antonio. Sustainability of Public Services: Is Outsourcing the Answer? *Sustainability*. 2019, 11, 7231; doi:10.3390/su11247231

10. Girth Amanda M., Hefetz Amir, Johnston, Jocelyn M., Warner Mildred E. Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. *Public Administration Review*. 2012. 72, 887-900. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x>

11. Andersson, F.; Jordahl, H.; Josephson, J. Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost and Quality; CESifo Economic Studies; Oxford University Press: Munich, Germany, 2019.

12. Šeba, M.G.; Franco, M. Outsourcing Rules in the Public and Private Sector. In *Positive and Negative Aspects of Outsourcing*; InTech: Rijeka, Croatia, 2018.

13. Sasse, T.; Guerin, B.; Nickson, S.; O'Brien, M.; Pope, T.; Davies, N. *Government Outsourcing: What has Worked and What Needs Reform?* Institute for Government: London, UK, 2019.

14. Kveliashvili I. Zarubizhna praktyka zastosuvannya outsorsynhu v orhanakh derzhavnoi vlady: perspektyvy dlia Ukrainy. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2015. Vyp. 4. S. 171–178.

15. Mordovets O. Metodychnyi pidkhid otsinky efektyvnosti peredachi administratyvno-upravlinskykh protsesiv na outsorsynh u derzhavnykh orhanakh vlady. *Mistseve samoupravlinnia ta rehionalne rozvytok v Ukraini*. 2013. № 4. S. 33–36.

16. Morhachov I. V., Ivchenko Ye. V., Drozhzhyn D. Yu. Outsorsynh v rehionalnomu elektronnomu vriaduvanni v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2020. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_4_9

17. Hovorun S. V. Derzhavne upravlinnia systemoiu tekhnichnoho obsluhovuvannia pozhezhno-riatuvanoi tekhniky pry peredachi chastyny funktsii do outsorsynhu. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2017. T. 5. № 1-2. S. 26–34.

18. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoy ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018-2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.01.2018 №67-r.

19. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022–2025 roky: Zatverdzhena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.07.2021 r. № 831-r.

20. Tsvietkov V. V. Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti: polityko-pravovyi aspekt; NAN Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho, Akad. prav. nauk Ukrainy. Kharkiv: Pravo, 1996. 164 s.

21. Vorobiova O. P. Suchasni upravlinski modeli New Public Management ta Good Governance ta yikh vprovadzhennia v Ukraini. *Efektynist derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vip. 42. S. 230–234.

Зіновій Коваль*доцент кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***Сергій Попов***завідувач кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0729-9581>***КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
НАЦІОНАЛЬНА ДОКТРИНА СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ, СТРАТЕГІЯ СТІЙКОЇ
ТА АКТИВНОЇ ОБОРОНИ, ТАКТИКА СТІЙКИХ АСИМЕТРИЧНИХ ДІЙ
В ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНУ ЕПОХУ**

Публікація присвячена дослідженню об'єктивної необхідності напрацювання в Україні і прийняття відповідних вимогам, загрозам і викликам часу Національної Доктрини стійкості України, Національної Стратегія стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій в інформаційно-психологічну епоху, в умовах перманентної та неоголошеної гібридної війни проти незалежної України, яка, вірогідно, розтягнеться на усе XXI століття.

The publication is dedicated to the study of the objective necessity to elaborate in Ukraine and adopt appropriate to requirements, threats and actual challenges the National Doctrine of Sustainability of Ukraine, National Strategy of Stable and Active Defence, Tactics of stable asymmetric actions during the information and psychological era in the conditions of permanent and undeclared hybrid war against independent Ukraine, which will probably last during the entire XXI century.

Ключові слова: *Національна Доктрина стійкості України в XXI столітті; Національна Стратегія стійкої та активної оборони; Тактика стійких асиметричних дій в інформаційно-психологічну епоху.*

Zinoviy Koval*Associate professor of the State Studies and Law Chair of the ORIPA NAPA
under the President of Ukraine, PhD of Public Administration***Serhii Popov***Head of the Department of Humanities and Socio-Political Sciences of the ORIPA NAPA
under the President of Ukraine, Doctor of Science in Public Administration, Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0729-9581>***COMPLEX MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION: NATIONAL DOCTRINE
OF SUSTAINABILITY OF UKRAINE, STRATEGY OF STABLE AND ACTIVE DEFENCE,
TACTICS OF STABLE ASYMMETRIC ACTIONS DURING THE INFORMATION
AND PSYCHOLOGICAL ERA**

The purpose of the article. *The purpose of this publication is to attempt to substantiate the necessity to elaborate and adopt the National Doctrine of Sustainability of Ukraine in the XXI century, National Strategy of Stable and Active Defence, Tactics of stable asymmetric actions during the information and psychological era as complex long-term documents that describe the structure and the essence of public administration mechanisms to ensure stability of Ukraine in the current century.*

Allocation of previously unresolved parts of a common problem. *Ukraine is engaged in the uncompromising undeclared permanent hybrid war in the XXI century with its central information and psychological component and the transition to hot phases. Therefore, the main task is to elaborate and adopt appropriate to requirements, threats and actual challenges the National Doctrine of Sustainability of Ukraine in the XXI century, National Strategy of Stable and Active Defence, Tactics of stable asymmetric actions in order to save the Ukrainian people – citizens of Ukraine of all nationalities and their Ukrainian State and give them the opportunity for sustainable development.*

Analysis of recent research and publications. *This issue is partly dedicated in the publications of Ukrainian scientists and researchers O. Reznikova, I. Lukianova, N. Nizhnik, G. Sytnik, V. Bilous, A. Lepikhov, G. Khrapach, O. Viter and others. The most famous authors of studies concerned to a theory of sustainability are B. Burbo, J. Jozef, K. Zebrowski, B. Evans, M.D. Cavelyt, M. Kaufmann, K.S. Cristensen, J. Rade, D.J. Rensel, K. Fieder, D. Chandler and others.*

Formulation of the problem in general. *The necessity to elaborate and adopt appropriate to requirements, threats and actual challenges the National Doctrine of Sustainability of Ukraine in the XXI century, National Strategy of Stable and Active Defence, Tactics of stable asymmetric actions becomes really vital in the situation of the uncompromising undeclared permanent hybrid war against Ukraine in the XXI century with its central information and psychological component and the transition to hot phases. These elements are critical for saving the Ukrainian people – citizens of Ukraine of all nationalities and their Ukrainian State and giving them the opportunity for sustainable development. This publication is dedicated to the approaches to solve this comprehensive problem.*

Key words: *National Doctrine of Sustainability of Ukraine in the XXI century; National Strategy of Stable and Active Defence; Tactics of stable asymmetric actions during the information and psychological era.*

© Коваль З. В., Попов С. А., 2021.

Мета

Метою даної публікації є спроба об'єднання необхідності напрацювання та прийняття Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті, Національної Стратегія стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій в інформаційно-психологічну епоху, як комплексних довгострокових документів, які описують архітектуру та сутність механізмів державного управління щодо гарантованого забезпечення України стійкості в нинішньому столітті.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

В XXI столітті проти України ведеться безкомпромісна неоголошена перманентна гібридна війна з її центральною інформаційно-психологічною складовою та з переходом у гарячі фази. Тому на перший план виходить завдання напрацювання і прийняття відповідних вимогам, викликам та загрозам часу Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті, Національної Стратегія стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій, щоб зберегти Український народ – громадян України усіх національностей та їх Українську Державу і надати їм можливість сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Даній проблематиці частково присвячено публікації українських науковців та дослідників О. Резнікової, І. Лук'янова, Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус А. Лепіхова, Г. Храпача, О. Вітер та ін. Серед авторів найбільш відомих досліджень з питань теорії стійкості слід зазначити таких, як: Б. Бурбо, Дж. Джозеф, К. Зебровскі, Б. Еванс, М. Д. Кавелті, М. Кауфманн, К. С. Крістенсен, Дж. Рейд, Д. Дж. Ренсел, К. Ф'єдер, Д. Чендлер та ін.

Постановка проблеми

В умовах безкомпромісної неоголошеної перманентної гібридної з її інформаційно-психологічною центральною складовою та з переходом у гарячі фази війни проти України на перший план виходить завдання напрацювання і прийняття відповідних вимогам, викликам та загрозам часу Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті, Національної Стратегія стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій, щоб зберегти Український народ – громадян України усіх національностей та їх Українську Державу і надати їм можливість сталого розвитку. Саме підходам до вирішення цієї комплексної проблеми й присвячена дана публікація.

Виклад основного матеріалу

Україна живе в умовах безкомпромісної неоголошеної перманентної гібридної з її інформаційно-психологічною центральною складовою та з переходом у гарячі фази війни, яка, вірогідно, розтягнеться на усе XXI століття. Нині різко зросла роль невоєнних способів в досягненні політичних і стратегічних цілей. Аналітики наводять сучасне співвідношення військових і невійськових заходів, як один до чотирьох. В інформаційно-психологічну епоху адекватне управління виступає не просто як наука, а як мистецтво, яке ґрунтується на передовій науці. До такого мистецтва належить децентралізований стиль управління, коли посадові особи на місцях беруть на себе максимум ініціативи і

відповідальності у сфері своїх повноважень. Такий підхід закладає підвалини для формування загальнонаціональної системи стійкості. Тому директор Національного інституту стратегічних досліджень Олександр Литвиненко особливо підкреслює, що «нам потрібно підвищувати свою національну стійкість» [8].

Ось чому на перший план виходить завдання напрацювання і прийняття відповідних вимогам, викликам та загрозам часу Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті, Національної Стратегія стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій, щоб зберегти Український народ – громадян України усіх національностей та їх Українську Державу і надати їм можливість сталого та безпечного розвитку. Реалізація положень цих національних документів повинна опиратись на потужну національну інформаційну платформу, націлену як на країну, так і на зовні, на національний патріотизм, армію, віру, українську мову та ефективну територіальну оборону країни. Це комплексні довгострокові документи, які описують архітектуру механізмів державного управління щодо гарантованого забезпечення України стійкості в нинішню інформаційно-психологічну епоху.

Під Національною Доктриною стійкості України в XXI столітті розуміється керівна теорія, прийнята на даний час в державі, як система поглядів на сутність, мету, характер міжнародних відносин, нинішньої та майбутньої перманентної гібридної війни, на готовність до неї та поведінку країни в її ході, на способи її ведення. Доктор юридичних наук О. Ющик дає визначення доктрини як системи поглядів, концепцій, положень, керівний теоретичний і політичний принцип [16].

В Національну Стратегію стійкої та активної оборони владується поняття і воєнного мистецтва, теорії та практики підготовки країни до довготривалої гібридної війни з її центральною інформаційно-психологічною складовою. Також це – комплекс поглядів та дій, пов'язаних з політикою держави, необхідністю реалізації вимог Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті. Саме Стратегія визначає сутність та характер оперативного мистецтва та тактики, передбачає активну управлінську діяльність. Це означає, що Національна Стратегія стійкої та активної оборони також повинна бути орієнтована всеціло на ефективну асиметрію дій.

У свій час ще К. фон Клаузевіц визначав стратегію як спосіб поєднання наявних цілей і доступних ресурсів для отримання певної вигоди. У визначенні Е. Ожиганова, стратегія – це «проекування політичних дій та оволодіння ключовими чинниками політичної ситуації з метою досягнення панування в якійсь сфері інтересів» [9].

При цьому Національна Стратегія стійкої та активної оборони може мати комплекс набору цілей, як стратегічних, тактичних так і траєкторних, які визначають загальний напрям, у якому має змінюватись об'єкт впливу (чинник або група чинників). Складність вирішення проблеми національної стійкості потребує застосування системного підходу. Саме системний підхід забезпечить розроблення концептуальних і формальних засобів відображення досліджуваних об'єктів як системи [4].

Тактика асиметричних дій трактується як складова частина державного управління та військового мистецтва.

цтва, як наука підготовки і ведення бою, як сукупність асиметричних управлінських засобів та прийомів для досягнення мети. Тому в даному випадку тактика набуває стійких асиметричних дій, на які противник не розраховував і до яких виявляється не готовим. В таких умовах противник змушений зайняти підлеглу реагуючу, а не активну наступальну позицію.

Взагалі метод асиметричного реагування на загрози національній безпеці передбачає послідовне виконання вимог щодо аналізу безпекового середовища, моніторингу, оцінювання рівня та характеру загроз, визначення ресурсів, часу, формування сил протидії. Вважається, що асиметричними можуть бути дії спеціальних сил, різні способи інформаційно-психологічного впливу через ЗМІ та Інтернет, способи політичного, економічного та фінансового тиску і впливу, використання недосконалостей проявів національного менталітету, релігійних вірувань, традицій. Сюди ж доречно включити інформаційно-правові та психоісторичні операції.

О. Резнікова підкреслює, що «Для країн, які ставлять перед собою завдання щодо розбудови національної стійкості, важливо визначитися з відповідною моделлю і механізмами, що будуть закладені у її основу. Для цього необхідно розуміти принципи й алгоритм дій, які притаманні відповідному процесу. Отже, визначення концептуальних підходів до вибору моделі забезпечення національної стійкості нині є актуальним завданням, особливо для України, яка перебуває у надзвичайно складних безпекових умовах і відчуває на собі всі наслідки гібридної війни...» [12].

Асиметричні заходи мають здійснюватися в короткі терміни з тим, щоб противна сторона не встигла оговтатися та адаптуватися. Тому асиметричні заходи за своєю природою є швидкоплинні.

Слід зазначити що, основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України, розвивають її положення за напрямками забезпечення воєнної безпеки. Воєнна Доктрина України констатує, що формування та розвиток безпекового середовища у світі відбувається під впливом головних тенденцій, серед яких, перенесення ваги у воєнних конфліктах на асиметричне застосування воєнної сили не передбаченими законом збройними формуваннями, зміщення акцентів у веденні воєнних конфліктів на комплексне використання воєнних і невоєнних інструментів (економічних, політичних, інформаційно-психологічних тощо), що принципово змінює характер збройної боротьби. Та на жаль серед основних цілей у сфері воєнної політики України не має цілі досягнення країною, відповідної вимогам часу та викликам і загрозам, воєнної стійкості. Та й сама Воєнна доктрина є тільки похідною від Стратегії національної безпеки України, а не від так необхідної Національної Доктрини стійкості України як більш фундаментального документа [2].

Доктрина інформаційної безпеки України від 25 лютого 2017 року № 47/2017, яка визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері, також оминає категорії інформаційної стійкості як об'єктивну необхідність інформаційно-психологічної епохи, хоча й ставить завдання досягнення сто відсоткового інформаційного охоплен-

ня всієї території України та впевненого прийому на окремих важкодоступних для інформаційного сигналу територіях [3].

Стара Стратегія національної безпеки України від 26.05.2015 року обійшла увагою проблему інформаційно-психологічної безпеки, не розглядала національну безпеку через призму категорії стійкості. Нова Стратегія національної безпеки «Безпека людини – безпека країни» введена в дію указом Президента України від 14 березня 2020 року 3392/2020 також не приділяє належної уваги питанням інформаційно-психологічної безпеки. Правда, у новій редакції Стратегії національної безпеки однією із засад національної безпеки поряд із стриманням та взаємодією введено накінець-то категорію «стійкості» як здатності суспільства та держави швидко адаптуватися до змін без безпекового середовища й підтримувати стале функціонування. Також у новій Стратегії констатується наявність в інструментарії національної сили інформаційно-психологічної складової, а консолідує пропаганду реабілітована введеними протилежними поняттями «деструктивна», «відризна». Також передбачено прийняття окремої Стратегії інформаційної безпеки України [15].

Стратегія кібербезпеки України від 15 березня 2016 року №96/2016 метою якої є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави, також обходить стороною категорію стійкості. [14]

Серед українських управлінських стратегій на перше місце проситься напрацювання Національної Стратегії стійкої та активної оборони, яка за своїм призначенням повинна більш реально та актуально відповісти на виклики та загрози XXI інформаційно-психологічного століття. Така Стратегія беззаперечно буде ґрунтуватись на відповідній та більш фундаментальній Національній Доктрині стійкості України в XXI столітті.

Для прикладу, стратегічні концепції НАТО еволюціонували у залежності від вимог часу. Так з 1955 по 1967 роки діяла Стратегічна концепція оборони НАТО та Стратегія «Масового контрудару», тобто готовність до війни з використанням ядерної зброї. З 1967 по 1991 роки діяла Стратегія «Гнучкого реагування» як пошук оптимальних шляхів послаблення напруги між Заходом та Сходом. З переходом до політики співробітництва країн Європи, коли безпека підтримувалась за рахунок розширення НАТО (1991–1999 рр.) діяла концепція «Стратегія безпеки». Закріплення лідируючої ролі НАТО у побудові нової архітектури безпеки в євроатлантичному регіоні (1999–2010 рр.) віддзеркалювала Нова стратегічна концепція НАТО. З 2010 року діє Стратегічна концепція «Розумної оборони», щоб бути ефективним у світі, який змінюється.

Щодо національних асиметричних дій тільки Воєнна доктрина опосередковано звертає увагу на те, що серед головних світових тенденцій є перенесення ваги у воєнних конфліктах на асиметричне застосування воєнної сили. Але ж асиметричні дії доречно застосовувати не тільки у воєнній сфері, а й у політичній, економічній, дипломатичній, інформаційній, психологічній тощо. Саме опанувавши науку асиметричних дій, український управлінський клас зможе ефективно протистояти викликам та загрозам сьогодення.

Зрозуміло, що Доктрина Національної стійкості України в XXI столітті, Національна Стратегія стійкої

та активної оборони, разом з Тактикою стійких асиметричних дій об'єктивно будуть спиратись на міцну та потужну національну інформаційну платформу, націлену як на країну, так і на зовні, на національний патріотизм, армію, віру, українську мову та ефективну територіальну оборону країни.

Давно назріло, за прикладом країн НАТО, стан національної безпеки вимірювати такою новою категорією як «національна стійкість». В його основу повинно бути закладене спільне розуміння того, наскільки стійкими у своїх діях активної оборони та асиметричних протидій виступають прийнятні заходи національної безпеки.

«Національна стійкість, за визначенням О. Резнікової – це здатність національних систем протистояти загрозам, адаптуватися до дії та швидких змін безпечового середовища у звичайному режимі, безперебійно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління» [11].

Державне управління об'єктивно виступає інструментом формування національної стійкості. Воно здатно посилювати, або послаблювати ефективність інших підсистем у процесах протистояння країни негативним впливам глобальних ризиків. Державне управління призване формувати відповідну модель забезпечення національної стійкості. Зрозуміло, що люба модель забезпечення національної стійкості не може бути статичною, вона повинна мати складний динамічний характер, а сам процес забезпечення національної стійкості також повинен періодично уточнюватися, у той же час і відповідна модель – поповнюватися новими механізмами, для прикладу – інформаційно-психологічними, час яких давно настав. К. Зебровські орієнтує увагу на те, що процес формування національної стійкості розвиває сфери національної безпеки та державного управління, надаючи їм нових якостей [17].

21 червня 2018 р. в Україні був прийнятий Закон «Про національну безпеку України», який створив правову базу для формування нової якості системи забезпечення національної безпеки відповідно до сучасних вимог [5]. Тому чергове оновлення Стратегії національної безпеки України відповідно до нового Закону «Про національну безпеку України» повинно відбутися за принципами «національної стійкості».

На зв'язок системи національної безпеки з системою національної стійкості вказують українські науковці Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. Вони стверджують, що критичні параметри системи національної безпеки мають охоплювати «стійкість базових характеристик суспільного устрою – захист конституційного ладу, корекція визначених ним процедур упорядкування змін, що відбуваються, забезпечення правонаступності влади, а також соціальної політики в цілому» [10].

Оскільки системи національної стійкості і національної безпеки визнаються досить тісно пов'язаними, то запровадження механізмів стійкості проти загроз і ризиків підвищує ефективність асиметричної протидії їм на всіх етапах. Такими механізмами можуть виступати своєчасне запобігання, мінімізація можливих негативних наслідків, асиметричне реагування, ліквідація наслідків та механізми відновлення стійкості.

В Україні, у ході процесів децентралізації, гостро постає питання формування спроможних територіальних громад. Для цього застосовується механізм проведення оцінки рівня спроможності громад. Рівень спроможності будь-якої соціальної системи, як правило, передбачає й відповідну її стійкість, тому спроможні територіальні громади – це стійкі територіальні громади. Саме на посилення їх спроможності (стійкості) й націлена нова Методика формування спроможних територіальних громад, визначена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 року № 34. Оцінка рівня спроможності проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможності територіальної громади [6].

Для зміцнення національної стійкості держави доречно використовувати тактики і стратегії непрямих, асиметричних дій. Методи непрямих, асиметричних дій визнаються вченими ключовими для практичного вирішення будь-яких проблем, в яких основоположними чинниками є людина, суспільство, держави та суперечності інтересів, що призводить до конфліктів. Вітчизняний дослідник М. Шевченко під поняттям «стратегія непрямих дій» пропонує розуміти систему симетричних та асиметричних підходів і комплекс дій активної сторони (держави, союзу), які призводять у перспективі до умов успішної реалізації її політики відстоювання інтересів через створення ситуації дезорієнтації супротивника в контексті діалектичних змін простору протиборства [7].

Тактики та стратегії непрямих, асиметричних дій, як правило мало затратні, але більш ефективні. Справа тільки в тому, щоб на кожен нову загрозу одразу шукати нестандартні механізми протидії та нейтралізації.

Своє стратегічне місце в системі національної стійкості держави повинна зайняти територіальна оборона, яка вбачається найефективнішим шляхом підтримання стабільності на території України. Національна територіальна оборона України, яка повинна враховувати досвід полкового адміністративного поділу Гетьманської України, також має бути органічно узгодженою з такими новими адміністративними утвореннями як об'єднані територіальні громади. Вона об'єктивно призвана стати активним осередком регіонального воєнно-патріотичного виховання.

Завдання територіальної оборони – у максимально короткі терміни створити надійний поліцейський контррозвідувальний режим на території України, який унеможливить діяльність груп противника і сепаратистських угруповань. «У цьому відношенні, – вважає член правління Українського інституту безпекових досліджень (УІБД), Директор центру досліджень армії, конверсії і роззброєння Валентин Бадрак – територіальна оборона є третім компонентом асиметричних можливостей, які вже напрацьовано, – зі створенням ракетного щита струмування і з Сил спеціальних операцій. Територіальна оборона – це психологічний аспект, це можливість виховання молоді, можливість створення такого резерву, який швидко поповнить українські Збройні Сили в разі масштабної агресії» [1].

Елементи територіальної оборони призвані не тільки захищати територіальну цілісність країни, але й зшивати її регіони міцніше, здійснювати національно-патріотичне виховання, роблячи регіони більш стій-

кими до зовнішніх та внутрішніх загроз. Саме через призму територіальної оборони буде якнайкраще видно, що українська людина не «гвинтик» совкового механізму, з її совковою психологією, а одиниця вільної нації зі стійкою психологією відповідальної, за свою долю та долю народу, людини.

Доречно наголосити, що категорія «стійкості» вже запроваджується в системі державного та публічного управління в Україні. Так, у Національному плані дій з виконання резолюції ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року, затвердженому Розпорядженням Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2020 року №1544-р, категорія «стійкості до безпекових викликів» подається як напрям управлінської діяльності, що має свою стратегічну ціль та дві оперативні цілі. Так у Стратегічній цілі 2 «Створення гендерно чутливої системи ідентифікації безпекових викликів, запобігання таким викликам, реагування на них» оперативна ціль 2.1. передбачає «Наявність дієвого механізму взаємодії державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій з ідентифікації безпекових викликів, запобігання таким викликам, реагування на них (війни, епідемії, техногенні катастрофи тощо) з урахуванням потреб різних груп дівчат і хлопців, жінок і чоловіків» [13].

Отже, вірне і консолідоване розуміння концепту стійкості та особливостей його запровадження у різних сферах національної безпеки має важливе значення для формування як самої моделі національної стійкості, так і Доктрини національної стійкості України у XXI столітті, Національної Стратегії стійкої та активної оборони, та Тактики стійких асиметричних дій, які призначені стати ефективною відповіддю на швидкі зміни навколишнього безпекового середовища. Суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова та унітарна Україна як держава з розвинутим громадянським суспільством, економічно та політично панівним середнім класом, єдиною українською політичною нацією з єдиним громадянством неодмінно зміцниться в інформаційно-психологічну епоху до рівня стійкості з ефективними механізмами сталого розвитку.

Висновки

На перший план виходить завдання напрацювання і прийняття відповідних вимогам, викликам та загрозам часу Національної Доктрини стійкості України в XXI столітті, Національної Стратегії стійкої та активної оборони, Тактики стійких асиметричних дій, щоб зберегти Український народ – громадян України усіх національностей та їх Українську Державу і надати їм можливість сталого розвитку. Національна Стратегія стійкості також повинна бути орієнтована всеціло на ефективну асиметрію дій.

Реалізація положень цих національних документів повинна опиратись на потужну національну інформаційну платформу, націлену як на країну, так і на зовні, на національний патріотизм, армію, віру, українську мову та ефективну територіальну оборону країни. Це комплексні довгострокові документи, які описують архітектуру механізмів державного управління щодо гарантованого забезпечення Україні стійкості в нинішньому інформаційно-психологічному столітті.

Нині спостерігається перенесення ваги у воєнних конфліктах на асиметричне застосування воєнної сили не передбаченими законом збройними формування-

ми, зміщення акцентів у веденні воєнних конфліктів на комплексне використання воєнних і невоєнних інструментів (економічних, політичних, інформаційно-психологічних тощо), що принципово змінює характер збройної боротьби.

Для зміцнення національної стійкості держави доречно використовувати тактики і стратегії непрямих, асиметричних дій. Методи непрямих, асиметричних дій визнаються вченими ключовими для практичного вирішення будь-яких проблем, в якій основоположними чинниками є людина, суспільство, держави та суперечність інтересів, що призводить до конфліктів. Тактики та стратегії непрямих, асиметричних дій, як правило мало затратні, але більш ефективні. Справа тільки в тому, щоб на кожну нову загрозу одразу шукати нестандартні механізми протидії та нейтралізації.

Елементи територіальної оборони призначені не тільки захищати територіальну цілісність країни, але й зшивати її регіони міцніше, здійснювати національно-патріотичне виховання, роблячи регіони більш стійкими до зовнішніх та внутрішніх загроз.

Національні Доктрина стійкості України, Стратегія стійкої та активної оборони, та Тактика стійких асиметричних дій в інформаційно-психологічну епоху – це критично необхідний комплексний механізм успішного державного управління в XXI столітті.

Література:

1. Вітер О. «Територіальна оборона потребує законодавчого врегулювання». *Голос України*. 09.11.2019 р. С. 14.
2. Воєнна Доктрина України. *Урядовий кур'єр* від 26.09.2015. № 178. С. 4–6.
3. Доктрина інформаційної безпеки України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>
4. Дублян О., Сиротенко А. Богданович В. Виявити. Оцінити. Протистояти. *Центр воєнної політики та політики безпеки «Оборонний вісник»*. №10. 2020. С. 4–8.
5. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-viii>.
6. Кабінет Міністрів України Постанова від 24 січня 2020 року «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад». *Урядовий Кур'єр*. 31.01.2020 року. С. 19–22.
7. Лепіхов А., Храпач Г. Стратегія непрямих дій. *Центр воєнної політики безпеки «Оборонний вісник»*. №12. 2019 р. С. 8–13.
8. Литвиненко О. У Росії не розуміють, що український націоналізм переміг. *Український тиждень*. №1-3. 22-28.01.21 р. С. 11.
9. Лук'янова І. О. Концептуальні засади зовнішньополітичної стратегії Королівства Норвегії. Міжнародні та політичні дослідження. 2019. Вип. 32. URL: <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/173849/193826/>
10. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. Ірпінь: Преса України, 2000. С. 25–26.
11. Резнікова О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні й відмінні риси. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 19. С. 172.

12. Резнікова О. Концептуальні підходи до вибору моделей забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. № 1 (49). 2019 р. С. 19.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року №1544-р. «Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року». *Урядовий Кур'єр* від 22.12.2020 р. С. 38–39.

14. Стратегія кібербезпеки України від 15 березня 2016 року №96/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>

15. Стратегія національної безпеки «Безпека людини – безпека країни» введена в дію указом Президента України від 14.03.2020 року 3392/2020. *Урядовий Кур'єр*. 16.09.2020 р. С. 14–15.

16. Ющик О. Криза влади чи влада кризи?. *Голос України*. №222(7479). 01.12.2020 р. С. 10.

17. Zebrowski C. The nature of resilience. *Resilience*. 2013. №1:3. P. 159–173.

Natsionalnoho planu dii z vykonannya rezoliutsii rady Bezpeky OON 1325 «Zhinky, myr, bezpeka» na period do 2025 roku». *Uriadovyi Kurier* vid 22.12.2020 r., S. 38–39.

14. Stratehiia kiberbezpeky Ukrainy vid 15 bereznia 2016 roku №96/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>

15. Stratehiia natsionalnoi bezpeky «Bezpeka liudyny – bezpeka krainy» vvedena v diu ukazom Prezydenta Ukrainy vid 14 bereznia 2020 roku 3392/2020. *Uriadovyi Kurier*. 16.09.2020 r. S. 14–15.

16. Iushchik O. «Kryza vlady chy vlada kryzy?». *Holos Ukrainy*. №222(7479). 01.12.2020 r. S. 10.

17. Zebrowski C. The nature of resilience. *Resilience*. 2013. №1:3. R. 159–173.

References.

1. Viter O. «Terytorialna oborona potrebuie zakonodavchoho vrehuliuvannia». *Holos Ukrainy*. 09.11.2019 r. S. 14.

2. Voienna Doktryna Ukrainy. *Uriadovyi kurier* vid 26.09.2015. № 178. S. 4–6.

3. Doktryna informatsiinoi bezpeky Ukrainy. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

4. Dublian O., Syrotenko A. Bohdanovych V. «Vyavyty. Otsinyty. Protystoiaty». *Tsentr voiennoi polityky ta polityky bezpeky «Oboronnyi visnyk»*. №10. 2020. S. 4–8.

5. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-viii>.

6. Kabinet Ministriv Ukrainy Postanova vid 24 sichnia 2020 roku «Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad». *Uriadovyi Kurier*. 31.01.2020 roku. S. 19–22.

7. Lepikhov A., Khrapach H. Stratehiia nepryamykh dii. *Tsentr voiennoi polityky bezpeky «Oboronnyi visnyk»*. №12. 2019 r. S. 8–13.

8. Lytvynenko O. U Rosii ne rozumiiut, shcho ukraïnskyi natsionalizm peremih. *Ukrainskyi tyzhden*. №1-3. 22-28.01.21 r. S. 11.

9. Lukianova I. O. Kontseptualni zasady zovnishnopolitychnoi stratehii Korolivstva Norvehii. *Mizhnarodni ta politychni doslidzhennia*. 2019. Vyp. 32. URL: <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/173849/193826> – C.2

10. Nyzhnyk N. R., Sytnyk H. P., Bilous V. T. *Natsionalna bezpeka Ukrainy (metodolohichni aspekty, stan i tendentsii rozvytku): navch. posib*. Irpin: Presa Ukrainy, 2000. S. 25–26.

11. Reznikova O. Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i natsionalnoi stiikosti: spilni y vidminni rysy. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filos.-politoh. studii*. 2018. Vyp. 19. S. 172.

12. Reznikova O. Kontseptualni pidkhody do vyboru modelei zabezpechennia natsionalnoi stiikosti. *Stratehichni priorytety*. № 1 (49). 2019 r. S. 19.

13. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 zhovtnia 2020 roku №1544-r. «Pro zatverdzhennia

Наталія Колісниченко

професор кафедри гуманітарних і соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, д.держ.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Ганна Коваль

завідувач кафедри соціальної роботи, управління та суспільних наук
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності,
д.держ.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5317-6876>

ПАРТИСИПАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ, ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті дається визначення та наукове обґрунтування сутності, особливостей, тенденцій формування і реалізації партисипативного управління освітою. Обґрунтовуються різні підходи до визначення поняття «партисипативне управління». Актуалізуються демократичні принципи налагодження відносин з усіма заінтересованими сторонами з метою забезпечення ефективного та результативного надання освітніх послуг. Окремо розглядаються участь освітян (діяльність різноманітних рад), здобувачів освіти, батьків (їх асоціацій) та громади в управлінні закладами освіти. Розглядаються переваги та недоліки партисипативного управління, зокрема – на рівні шкіл.

Ключові слова: партисипативне управління; управління участі; управління закладом освіти; заінтересовані сторони; участь освітян; участь здобувачів освіти; участь батьків; участь громади.

Natalia Kolisnichenko

Professor of Humanitarian and Socio-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Hanna Koval

Head of the Social Work, Management and Social Sciences Chair,
Lviv State University of Life Safety, Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5317-6876>

PARTICIPATORY MANAGEMENT IN EDUCATION: ESSENCE, FEATURES, TENDENCIES OF FORMATION AND REALIZATION

The article examines the essence, features, tendencies of formation and realization of participatory management in education. Participatory management is defined as the practice of employees participation in organizational decision-making.

For example, at the school level, where participatory management is practiced, teachers, parents, students and school boards (committees) are encouraged to express their views on how the school functions and how it can achieve its goals.

Participation in decision-making is positively related to productivity and efficiency.

Participatory management has a positive effect on staff cohesion and helps to reduce the burden on management. In addition, the division of responsibilities between the school principals (supervisors) and the stakeholders (teachers, students, parents and community) promotes the activity of the teaching community with obvious results in terms of school effectiveness.

The participation of teachers in school management is the most important factor in decentralized administrative model, the main purpose of which is a self-governing school.

The new education policy requires school leaders to build relationships with parents, students, school boards, and other stakeholders aiming to ensure effective and efficient education services delivery.

On the other hand, the huge contribution of parents to the education of their children is undeniable. The principles of participatory management (voluntary nature of participation of in management; clear management regulations, availability of regulations; the necessary level of feedback in the organization; implementation of all proposals; teamwork) are revealed and analysed.

The advantages of participatory management are examined. It is concluded that the participatory approach has its shortcomings, most of which are due to incompetent use of the principles of joint activities and lack of experience. The use of a participatory approach with an emphasis on improving the efficiency of all actors in the organization, and hence the results of their activities in general is an adequate model of management in education.

Key words: participatory management; participation management; school management; stakeholders; participation of teachers; participation of students; participation of parents; community participation.

Постановка проблеми

Прагнучи до вдосконалень, освітня впроваджують різні інновації. Більшість із цих нововведень спрямовані на покращення освітніх результатів, а велике значення надається якості лідерства та менеджменту в закладах освіти. Нова «філософія управління освітою» – ідеологія співпраці та партнерства, що запроваджується у практику управління закладом освіти. Останні дослідження актуалізують визнані переваги залучення заінтересованих сторін до організаційного управління [16, с. 45], оскільки традиційні тоталітарні підходи до управління (які не визнають колегіальність), більше не дають очікуваних результатів [6, с. 201]. Це, мабуть, причина того, що на сьогодні багато організацій відходять від авторитарного стилю управління і дотримуються підходу, що охоплює децентралізацію повноважень, розширення прав та можливостей, надання привілеїв у прийнятті рішень. Такий процес прийняття рішень за участі вважається необхідним не тільки для зміцнення довіри серед представників в організації, але також є важливим для активізації та закріплення культури колективної роботи між керівниками і підлеглими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням участі працівників в управлінні виробництвом, зокрема – форм участі, результатів партисипативності, впливу на розвиток персоналу та на соціально-трудові відносини присвятили свої дослідження зарубіжні (Дуглас Дж., Клейн С., Хант Д.) та вітчизняні вчені (Єськов О., Савельєва В., Савченко В., Щокін Г.). Дану тематику розвивали у своїх наукових працях такі вчені, як Бугуцький О., Горлатий М., Докучаєв О., Жалило Б., Семяновський В., Сімакова Ю., Якубенко В. та ін., які аналізували партисипативне управління в процесах соціалізації, розглядали партисипативне управління як один із перспективних напрямів у теорії та практиці управління. У сфері освіти партисипативність стала об'єктом дослідження для К. Дузе, І. Нванкво (участь здобувачів); М. Смайлі, П. Чатзіпанайоту (участь освітян); Л. Джонсон, А. Ебуну, Л. Ледбеттер (участь керівників закладів освіти); Г.Фішер (участь батьків).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, у вітчизняній науці бракує досліджень партисипативного управління (управління участі), зокрема у галузі освіти з огляду на особливості його реалізації шляхом залучення таких заінтересованих сторін, як-от освітяни, здобувачі освіти, батьки, громада.

Мета

Мета статті – визначення та наукове обґрунтування сутності, особливостей, тенденцій формування і реалізації партисипативного управління освітою.

Виклад основного матеріалу

Партисипативне управління (управління участі, управління за участі) – це практика розширення можливостей працівників брати участь у прийнятті рішень в організації. В освітній ситуації це дає можливість зацікавленим сторонам повною мірою брати участь в управлінні закладами освіти, щоб останні могли досяг-

ти своїх цілей. Ця практика виникла з теорії людських відносин у 1920 -х роках і базується на принципах, відкритих вченими в галузі менеджменту та організаційних досліджень. Партисипативний стиль управління взагалі пропонує різні переваги на всіх рівнях організації. Створюючи почуття власності, причетності, сучасне управління виховує почуття належності, що спонукає працівників підвищувати продуктивність праці для досягнення своїх цілей. Працівники, які беруть участь у прийнятті рішень, відчувають, що вони є частиною команди зі спільною метою, і їхнє почуття власної гідності та творчої реалізації посилюється.

Партисипативне управління визначається як практика забезпечення того, щоб усі працівники, які працюють в організації, отримали можливість брати участь у прийнятті організаційних рішень [15]. Коли працівники беруть участь в управлінні, їх моральний дух зростає. Це легко підвищує їх продуктивність на роботі.

Відповідно до А.Гідденса [10], існує потреба у застосуванні принципу участі в таких соціальних організаціях, як школи. Наприклад, на рівні шкіл, коли практикується партисипативне управління, вчителі, батьки, учні та шкільні управлінські ради (комітети) заохочуються висловлювати свою думку щодо того, як школа працює та як найкраще вона може досягти своїх цілей. Вчителі та інші заінтересовані сторони мають більшу роль у прийнятті рішень, визначенні навчальної (академічної) політики, впровадженні систем та процедур викладання, що призводить до покращання шкільної дисципліни, а отже, до успіхів у навчанні та загальної успішності школи.

Залучення та участь учителів до керівництва школами призводить до зростання їхньої продуктивності. Діяльність учителів залежить від рівня їх участі в управлінні у сферах шкільного фінансування, вирішення конфліктів, планування та обслуговування, екзамнаційних організаційних питань, дисциплінарних питань, формулювання та впровадження політики, формулювання схеми роботи та навчального часу. Проте вчителі загальноосвітніх шкіл часто скаржаться на свою непричетність до управління своїми школами. Основна причина – авторитарність керівників [10].

Відповідно до С. Олуеде [18], для досягнення цілей організації та підвищення її продуктивності – повинен бути високий рівень участі у прийнятті рішень. Фіндлі Д. [8, с. 39] погоджується, що участь у прийнятті рішень позитивно і значною мірою пов'язана з продуктивністю праці та подоланням змін. Він також заявив, що участь у прийнятті рішень допомагає співробітникам ідентифікувати інституційні цілі та завдання. Також було виявлено, що спільне управління підвищує продуктивність праці. Персонал, який регулярно та активно бере участь у роботі з розробки політики та планів, інших сфер шкільного менеджменту, швидше за все буде зацікавлений у розвитку школи.

В рамках демократичної моделі управління школою, участь вчителів у прийнятті рішень є обов'язковою. Це одна з найбільш перспективних стратегій для реформування освіти, що включає професійний підхід до навчання, розширення можливостей шкіл та участь в управлінні [21].

Проблеми, які виникають, і проблеми, які хвилюють шкільні підрозділи зазвичай складні і вимагають координації та взаємодії між освітніми працівниками [20].

Вчитель, як член учительської ради школи, не обмежується своїми освітніми обов'язками, покликаний брати участь у плануванні дій, які формують культуру, профіль та функції школи [4, с. 84-85].

Партисипативне управління позитивно впливає на згуртованість персоналу і сприяє зменшенню навантаження на керівництво. Крім того, розподіл повноважень між безпосередніми керівниками та залученими учасниками сприяє активності вчительської спільноти з очевидними результатами щодо ефективності школи.

Участь вчителів в управлінні школою є найважливішим чинником звільнення шкіл від централізованої адміністративної моделі, головною метою якої є самоврядна школа, покращення шкільної ефективності.

Скрізь, де реалізується партисипативне управління, воно призводить до покращення комунікації між членами шкільного колективу, а також, до створення більш комфортної атмосфери, яка сприяє прийняттю адміністративних рішень, оскільки групові рішення змушують людей відчувати себе причетними до шкільних справ. Коли вчителі беруть участь у процесі формування та прийняття рішень щодо своєї школи, вони також сприяють зміцненню довіри та спілкуванню між самими вчителями та їх керівниками.

Таке управління сприяє демократичному способу мислення та дозволяє педагогам набувати досвіду у питаннях адміністрації школи, сприяє покращенню всього навчального процесу, а також підвищує моральність вчителів, а отже, збільшує їх продуктивність.

На сьогодні ідея участі в управлінні в цілому розглядається як ідеальний стиль керівництва та управління в освіті [12]. Ознаками партисипації з боку керівника закладу освіти є: делегування виконавцям частини повноважень та ресурсів; участь працівників у плануванні, здійсненні організаційних змін, підготовці та прийнятті рішень; включення працівників у здійснення контрольних функцій; вплив виконавців на якість кінцевого результату діяльності; відкритість керівника у відносинах з підлеглими [3, с. 252].

Джонсон Л. та Ледбеттер Л. [12] стверджують, що практика управління за участю населення широко пропагується як засіб формалізації нової концепції менеджменту для вдосконалення школи та успіхів у навчанні. Згідно з П.МакЛаган [14], практика управління за участю акцентує увагу на управлінських процесах, а не лише на результатах, а «висока залученість» розглядається як остаточний ключ до переходу від авторитарності до участі.

Управління участі декларує орієнтацію на клієнта, безперервне навчання та поліпшення якості та контролю [13].

Коли ключові зацікавлені сторони беруть участь у управлінні школою, існує ймовірність того, що це вплине на результати діяльності шкіл [9]. Ченг І. [5] також зауважує, що зусилля щодо підвищення ефективності організації з 1990 -х років передбачали партисипативність, яка заохочує залучення зацікавлених сторін на всіх рівнях організації до аналізу проблем, розробки стратегій та впровадження рішень. У цьому випадку учасників запрошують брати участь у процесі прийняття рішень, у таких заходах, як визначення цілей, визначення графіків роботи та внесення пропозицій.

Нова освітня політика вимагає, щоб керівники шкіл працювали на основі демократичних принципів задля

налагодження відносин з батьками, учнями, шкільними комітетами та іншими зацікавленими сторонами з метою забезпечення ефективного та результативного надання послуг.

Партисипативне управління передбачає, що керівництво з повагою ставиться до ідей та пропозицій співробітників, коли приймаються ефективніші рішення, оскільки питання широко обговорюються шляхом відкритого спілкування між сторонами, які мають різні погляди [11]. Ключові особливості діалогу між управліннями від освіти та зацікавленими сторонами визначають потенціал довіри населення до владних рішень в освіті.

Інший підхід до участі представлений визначенням, яке вказує, що участь громадськості – це процес, за допомогою якого суспільні інтереси, потреби і цінності інкорпуються в державні та корпоративні процедури прийняття рішень; це двостороння комунікація і взаємодія, спрямована на досягнення однієї спільної мети – поліпшення рішень, що підтримуються громадською думкою. Тут актуалізується безперервність процесу комунікації із зацікавленими сторонами.

Партисипативне управління (управління участі) вважається ефективним не тільки тому, що воно створює інтерактивний форум для обміну ідеями та цілеспрямованих дискусій, що дозволяє зацікавленим сторонам, керівникам громад, батькам, освітянам та здобувачам висловлювати різні пропозиції, які можуть виявитися інноваційними, які можуть покращити загальну продуктивність освітнього закладу. Логіка цих припущень полягає в тому, що спільне прийняття рішень має численні переваги. Однак, якщо зазначені сторони не беруть участі у прийнятті рішень, вони можуть бути незадоволені системою, оскільки вона не надає платформи для вчителів поділитися кращими практиками ефективного виконання своєї роботи. Обі Е. [17, с. 278] стверджував, що оскільки освітяни є основними виконавцями освітньої політики та програм, їх активна участь у формуванні політики та створенні програмних мереж для досягнення бажаного результату є важливою.

З іншого боку, беззаперечним є величезний внесок батьків (опікунів) у освіту своїх дітей. Важливу роль батьків у вихованні своїх підопічних визнали давно. Ось чому в різних країнах, визнаючи їхню причетність до управління школами, створюються Асоціації вчителів та батьків (Parents Teachers Association – РТА) – органи зі взаємодії задля сприяння якісній освіті, моральності вчителів та учнів, а також сприяння навчанню та здоровому середовищу, успіхам учнів у навчанні [17].

Зазначені органи співпрацюють зі шкільним керівництвом у формулюванні політики, постійно розробляють методи залучення коштів, необхідних для закупівель та реалізації програм з розвитку закладу освіти. Перетомод В. [19, с. 256] припустив, що такий орган у різних країнах працює по-різному – у більшості країн «нової демократії» він функціонує як дорадчий, позиції якого в більшості випадків ігноруються керівництвом школи і, таким чином, його роль і значення є обмеженими.

Зазначимо, що ідея залучення зацікавлених сторін до управління школою не є абсолютно новою для практики управління освітою, і, отже, не може бути панацеєю, якої прагне шкільна система, проте перева-

ги, які можна отримати від участі в управлінні школою з огляду на її ефективність, соціальну стабільність та покращення досягнень учнів залишаються незаперечними (про що свідчить остання науково-аналітична література). Наприклад, органи управління школами на Заході, до складу яких входять представники різних груп та заінтересованих сторін, створюються головним чином для зміцнення партнерства шкільної спільноти з метою покращення якості викладання та навчання у школах.

Активне залучення батьків, представників громад до прийняття шкільних рішень допомагає адаптувати навчальну програму та навчальне планування до потреб учнів та професійних потреб громади, гарантуючи тим самим, що випускники загальноосвітніх шкіл набувають функціональних навичок, які сприяють їх соціалізації у суспільстві. Враховуючи характер участі в управлінні (що спрямований на ефективне управління школою та навчальні досягнення учнів), децентралізація шкільної влади та розширення її автономії з метою заохочення цілеспрямованого процесу прийняття рішень у режимі партисипативного управління максимально збільшує продуктивність освітян та учнів, оскільки актуалізуються результати освіти.

Ебуну А. [7, с. 34] зауважив, що управління участі не тільки сприяє децентралізації шкільного авторитету та дає можливість вчителям долати нові виклики, а також допомагає закріпити автономію школи та вчителів – важливий фактор, який впливає на навчальні досягнення учнів [22, с. 55]. Директор знаходиться в центрі та координує процес управління участі в школі; очікується, що він або вона сприятимуть колегіальним та продуктивним відносинам між учнями та вчителями, співпрацюватимуть з батьками та громадськими лідерами, а також комунікуватимуть із зовнішніми зацікавленими сторонами, які, як очікується, працюватимуть у команді під час вирішення виявлених проблем у навчальному процесі з метою прийняття ефективних рішень та їх реалізації у досягненні поставлених цілей. Враховуючи наведені вище моменти, актуалізується дослідження перспектив демократизації та децентралізації процесу прийняття рішень у державних школах, враховуючи те, що нинішня централізована система управління потребує вдосконалення. Саме на цьому тлі дослідження залучення вчителів та батьків до управління школою сприяє досягненню успіхів учнями у загальноосвітніх школах.

Слід визнати, що слабе ресурсне забезпечення шкіл та пов'язані з цим низькі навчальні досягнення учнів (що продемонстрували результати ЗНО 2021) викликають особливе занепокоєння та резонують із закликами до залучення внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін (до планування та управління школами). Перевага партисипативного управління (на противагу централізованій бюрократії) є очевидною у стримуванні проблем в управлінні.

Висновки

Принципи партисипативного управління мають однаково природу незалежно від сфери/галузі тощо: добровільний характер участі членів організаційної структури в управлінні; чітка регламентація управління, наявність регламентів діяльності; усі пропозиції членів організації мають уважно розглядатися для створення необхідного рівня зворотних зв'яз-

ків в організації; усі пропозиції, що знайшли схвалення, мають упроваджуватися; командна робота.

Суперечності між членами організації повинні вирішуватися у дусі співпраці. Переваги партисипативного управління [1]: участь у прийнятті рішень, постановці завдань і в їх подальшій реалізації сприяє задоволенню потреб самореалізації та самоствердження для членів організації; долається відчуженість членів організації від діяльності організації та зміцнюється інтеграція їх діяльності; підвищується інформованість членів організації про її діяльність, що сприяє підвищенню ефективності організації та подоланню хибних рішень; збільшується кількість та якість зворотних зв'язків, що сприяє підвищенню якості управлінських рішень; зростає стабільність організації та її адаптивність.

Партисипативний підхід має також свої недоліки, більшість із яких обумовлена невмілим використанням принципів спільної діяльності та нестачею досвіду. Використання партисипативного підходу з акцентуванням на підвищенні ефективності діяльності всіх суб'єктів організації, а отже, і результатів її діяльності у цілому є адекватною моделлю управління в освіті.

Література

1. Семейновський В. Партисипативне управління як модель управління. *Статистика України*. 2018. № 1. С. 47–51.
2. Сімакова Ю. С. Партисипативне управління як один із найперспективніших напрямів у теорії та практиці управління. URL: <http://www.drohobych.net/2010/pdf>
3. Швець Д. Є. Партисипативна модель управління в системі вищої освіти. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 63. С. 249–256. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgzdia_2015_63_27
4. Chatzipanayotou P. School administration and a teacher's participation in decision-making. Thesaloniki: Kyriakides Brothers. 2003.
5. Cheng Y. C., Cheung W. M. Profiles of multi-level self-management in schools. *The International Journal of Educational Management*. 17 (3). 2003. P. 100–115.
6. Duze C. O. Students and teachers participation in decision-making and impact on school work and school internal discipline in Nigeria. *African Research Review*. 5(2). 2011. P. 200–214.
7. Ebunu A. A. Principal's managerial skills for effective administration of public Secondary Schools in Delta state. Master dissertation. University of Port-Harcourt, Port Harcourt, Nigeria. 2018.
8. Findley D. The secondary school principal. *Education and supervision contemporary education*. 4(3). 2008. P. 39.
9. Fisher G.C. Parental Involvement in the Promotion of a Culture of Learning: a Western Cape Perspective. Masters Dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch. 2009.
10. Giddens A. The consequence of modernity. Cambridge: polity press. 2010.
11. Hoy W. K., Miskel C.G. Educational Administration: Theory, Research and Practice (2nd edition). New York: McGraw-Hill. 2008.
12. Johnson L., Ledbetter L. The Role of the Principal in a Shared Decision Making School: A Critical Perspective.

Paper presented at the Annual meeting of the American Education Research Association. Atlanta, GA. 12-16 April. 2004.

13. Ledford J. The Primary Whole-School Audit, Development and Planning for Secondary Schools. London: David Fulton Publishers. 2007.

14. McLagan P., Nel C. The Age of Participation. Randburg, Knowledge Resources (Pty) Ltd. 2005.

15. Njoroge N., Nephath K. Influence of Participatory Management on School Performance in Public Primary Schools. *International Journal of Recent Research in Social Sciences and Humanities (IJRSSH)*. Vol. 4. Issue 3. P. 33–43). Month: July – September 2017. URL: www.paperpublications.org

16. Nwankwo I.N. Students' participation in decision making and its implications for educational leadership. *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*. 5(3). 2014. P. 362–367.

17. Obi E. Educational management and practice. Enugu: Nigeria; Jamoe Enterprises. 2003.

18. Oluyede S. Enhancing managerial competence for public officers: Introduction. 2007.

19. Peretomode V. F. Education law: Principles, cases and materials on Schools. Owerri, International Universities Press Ltd. 1992. P. 217–257.

20. Saitis Ch. Organization and Management in Education. 4th Edition. Athens: Autoekdosi. 2005.

21. Smylie M. A. Teacher participation in school decision making: Assessing willingness to participate. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 14 (1). 1992. P. 53–67.

22. Uwakwe C. U., Falaye A. O., Emunemu B.O., Adedure O. Impact of decentralization and privatization on the quality of education in Sub-Saharan Africa: The Nigerian Experience. *European Journal of social sciences*. 7(1). 2008. P. 54–56.

References.

1. Semianovskiy V. Partysypatyvne upravlinnia yak model upravlinnia. *Statystyka Ukrainy*. 2018. № 1. S. 47–51.

2. Simakova Yu. S. Partysypatyvne upravlinnia yak odyin iz naiperspektyvnishykh napriamiv u teorii ta praktytsi upravlinnia. URL: <http://www.drohobych.net/2010/pdf>

3. Shvets D. Ye. Partysypatyvna model upravlinnia v systemi vyshchoi osvity. *Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii*. 2015. Vyp. 63. S. 249–256. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2015_63_27

4. Chatzipanayotou P. School administration and a teachers participation in decision-making. *Thesaloniki: Kyriakides Brothers*. 2003.

5. Cheng Y. C., Cheung W. M. Profiles of multi-level self-management in schools. *The International Journal of Educational Management*. 17 (3). 2003.R. 100–115.

6. Duze C. O. Students and teachers participation in decision-making and impact on school work and school internal discipline in Nigeria. *African Research Review*. 5(2). 2011. R. 200–214.

7. Ebinu A. A. Principals managerial skills for effective administration of public Secondary Schools in Delta state. Master dissertation. University of Port-Harcourt, Port Harcourt, Nigeria. 2018.

8. Findley D. The secondary school principal. *Education and supervision contemporary education*. 4(3). 2008. R. 39.

9. Fisher G.C. Parental Involvement in the Promotion of a Culture of Learning: a Western Cape Perspective. Masters Dissertation. Stellenbosch: University of Stellenbosch. 2009.

10. Giddens A. The consequence of modernity. Cambridge: polity press. 2010.

11. Hoy W. K., Miskel C.G. Educational Administration: Theory, Research and Practice (2nd edition). New York: McGraw-Hill. 2008.

12. Johnson L., Ledbetter L. The Role of the Principal in a Shared Decision Making School: A Critical Perspective. Paper presented at the Annual meeting of the American Education Research Association. Atlanta, GA. 12-16 April. 2004.

13. Ledford J. The Primary Whole-School Audit, Development and Planning for Secondary Schools. London: David Fulton Publishers. 2007.

14. McLagan P., Nel C. The Age of Participation. Randburg, Knowledge Resources (Pty) Ltd. 2005.

15. Njoroge N., Nephath K. Influence of Participatory Management on School Performance in Public Primary Schools. *International Journal of Recent Research in Social Sciences and Humanities (IJRSSH)*. Vol. 4. Issue 3. R. 33–43). Month: July – September 2017. URL: www.paperpublications.org

16. Nwankwo I.N. Students participation in decision making and its implications for educational leadership. *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*. 5(3). 2014. P. 362–367.

17. Obi E. Educational management and practice. Enugu: Nigeria; Jamoe Enterprises. 2003.

18. Oluyede S. Enhancing managerial competence for public officers: Introduction. 2007.

19. Peretomode V. F. Education law: Principles, cases and materials on Schools. Owerri, International Universities Press Ltd. 1992. P. 217–257.

20. Saitis Ch. Organization and Management in Education. 4th Edition. Athens: Autoekdosi. 2005.

21. Smylie M. A. Teacher participation in school decision making: Assessing willingness to participate. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 14 (1). 1992. P. 53–67.

22. Uwakwe C. U., Falaye A. O., Emunemu B.O., Adedure O. Impact of decentralization and privatization on the quality of education in Sub-Saharan Africa: The Nigerian Experience. *European Journal of social sciences*. 7 (1). 2008. P. 54–56.

Natalia Kolisnichenko

Professor of Humanitarian and Socio-Political Sciences Chair;

ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

DISTANCE LEARNING EFFICIENCY CRITERIA: MANAGING THE PROCESS OF QUALITY ASSESSMENT

The article examines various approaches in determining the criteria (indicators) of the effectiveness of distance learning. The components of distance learning quality assessment are revealed: material and technical support of distance learning; quality of educational material for distance learning; quality of individual educational programs; quality of individual academic achievements of students; quality of the system of self-control and self-assessment of students; qualification of teachers and staffing of distance education. The factors defining the criteria are determined: factors of the educational process; organizational and managerial factors; availability of equipment, means of information technologies, organization of the workplace, use of progressive methods of teaching; environmental factors; human factor; social environment factors; factors related to individual characteristics, etc. The groups of criteria for the assessment process are considered: assessment of the course content; effective use of teaching tools; teaching methods. The evaluation criteria which are divided into four main groups are examined: technical, educational, organizational and ethical criteria. The main stages of assessment are distinguished: planning, development of the management program; obtaining and analyzing information that affects quality; decision-making; control; obtaining and analyzing information about quality changes.

Key words: *distance education; distance learning; educational process; quality of distance education; efficiency indicators; evaluation of distance learning efficiency.*

Наталія Колісніченко

професор кафедри гуманітарних і соціально-політичних наук

ОПІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ: УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ

У статті розглядаються різні підходи до визначення критеріїв (показників) ефективності дистанційного навчання. Обґрунтовуються складові оцінки якості дистанційного навчання: матеріально-технічне забезпечення дистанційного навчання; якість навчального матеріалу для дистанційного навчання; якість індивідуальних освітніх програм; якість індивідуальних навчальних досягнень здобувачів; якість системи самоконтролю та самооцінки здобувачів; кваліфікація викладачів та кадрове забезпечення дистанційної освіти. Визначаються фактори, що окреслюють вплив технічних засобів навчання в традиційному навчанні: фактори навчального процесу (цілі, завдання, складність змісту навчання); організаційно-управлінські фактори (фактори технічного забезпечення діяльності викладача та здобувача); наявність необхідного обладнання, засобів інформаційних технологій, організація робочого місця, використання прогресивних методів та організаційних форм роботи; фактори навколишнього середовища; людський чинник; фактори соціального середовища; фактори, пов'язані з індивідуальними особливостями людини тощо.

Розглядаються групи критеріїв для процесу оцінювання: оцінка змісту курсу (структура курсу, відповідність матеріалу програмі, перевірка знань, виклад матеріалу); ефективне використання інструментів (використання засобів комунікації, засобів перевірки знань, тощо); викладання курсу (професіоналізм викладачів, організація навчання, зворотний зв'язок, використання інформаційних технологій). Розглядаються також критерії оцінювання, які можна розділити на чотири основні групи: технічні, навчальні, організаційні та етичні критерії.

Виділяються основні етапи оцінювання: планування, розробка управлінської програми; отримання та аналіз інформації про будь-який процес, що впливає на якість; прийняття рішень щодо управління якістю освітніх послуг та забезпечення впливу на об'єкти та процеси; забезпечення контрольної дії; отримання та аналіз інформації про зміни якості, які були викликані контрольними діями.

Ключові слова: *дистанційна освіта; дистанційне навчання; освітній процес; якість дистанційної освіти; показники ефективності; оцінювання ефективності дистанційної освіти.*

Постановка
проблеми

The increasing development of information technology in the XXI century boosted modernization of the education system. In Ukraine, the essence of such modernization was mostly reflected in the Concept of distance education development [2], which covers a wide range of society and becomes the most important factor in its development, revealing such issues as new progressive concepts in teaching, introduction of the latest pedagogical technologies and scientific and methodological achievements into the educational process, Ukraine's entry into the transcontinental computer information system. As stated in the Concept of Distance Education Development, the development of the educational system in Ukraine should lead to: emergence of new opportunities to update the content of education and methods of teaching disciplines and dissemination of knowledge; expanding access to all levels of education, realizing the possibility of obtaining it for a large number of young people, including those who cannot study within traditional forms due to lack of financial or physical opportunities, due to professional employment, prestigious educational institutions, etc.; implementation of the system of lifelong learning; individualization of education within a mass education. At the same time, with the wide provision of distance learning under COVID 19, the issue of its assessment regarding the concept of quality and efficiency is becoming relevant.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Much of literature is devoted to the study of distance learning and its efficiency in university education. The foreign scholars studied the nature and characteristics of distance education, the peculiarities of its assessment and trends in distance education research (Anderson B., Barker B. O., Dickson M. W., Kearsley G., Moore M. G., Simpson M. and others). Among the Ukrainian researchers who examined the advantages and disadvantages of distance learning, its compliance with the formal requirements, indicators of its evaluation are: Hurzhii A., Dmytrenko P., Kuharenko V., Tatarchuk H., Shunevych B. and others. The works of the scholars indicate a scientific novelty and enhance the relevance of this paper.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Today in the Ukrainian research literature there is a lack of investigations on distance learning assessment, especially speaking about the criteria of its evaluation.

The purpose of the article is to reveal the issues of distance learning efficiency criteria regarding the process of quality assessment managing.

Мета

The efficiency of any education, including distance education, has several aspects. The obtained education (and its level) affects both the economy and the society (its social and moral aspects of life).

Виклад
основного
матеріалу

We agree with V. Shchetinin and others that this problem is to be considered within three interrelated aspects: pedagogical, economic and social [9]. The pedagogical aspect is fundamental for the proper social and economic effect of education. The social effectiveness of education is assessed through such indicators as the positive impact

of the educational process on the development of the best qualities of the individual and his/her most comfortable living conditions, on the improvement of all aspects of social relations, on the formation of an open democratic society.

The economic efficiency of education should be considered from the standpoint of the effectiveness of the education sector itself (the quality of educational services, more rational use of resources in the education sector). The economic efficiency of education can also be considered as the influence of education, for example, on the increase in citizens' wealth (by means of the educational level of workers, the degree of their professional level), on the rate of all other sectors development of national economy. Efficiency is also considered in absolute and relative cost reduction, reduction of resources used in the branches of production due to new scientific and technical developments carried out by specialists in the field of education. Social efficiency of education predicts social outcomes such as life expectancy, civic engagement and general life satisfaction.

In the distance learning (DL) system, it is also necessary to take into account the pedagogical, social and economic aspects of the effectiveness of the educational process. The effectiveness of DL expresses the degree of compliance of the results obtained with the intended goals and objectives of the educational process (regarding time expenditure, teachers and students' activity, and educational services market). The effectiveness of DL is assessed according to several criteria.

Hawkes M. expresses some ideas on evaluating Internet based courses [11]. He suggests that evaluation criteria can be broken into four major areas: technical (ease of use, access speed, graphical realism level, and audio/video output flexibility), instructional (interactivity, integrative capacity, learner control, learner/instructor attitudes, and learner achievement), organizational (technical maintenance, space and time feasibility, support systems availability, staff development, and community partnerships), and ethical (technology access) criteria.

In the assessing of any service quality, there are such main stages as:

1. Planning, development of a management program.
2. Obtaining and analyzing information about any process affecting quality.
3. Making decisions on quality management of educational services and providing impact on objects and processes.
4. Provision of control action.
5. Obtaining and analyzing information about changes in quality that were caused by control actions.

Distance learning, if it exists in a particular educational organization, should also be monitored and evaluated aiming to improve the educational process. Quality improvement measures are an action or a sum of actions that change a factor or condition. There are no general requirements for everyone on the development of an electronic textbook, a distance course, general rules, for their assessment, and for an examination of the quality of services provided within the distance learning. Also, the necessary documentation on monitoring distance learning has not been developed and, accordingly, there is no necessary documentation, which should include basic documents: a list of specialties for whom distance learning

is allowed; a document on the introduction of new positions in the educational organization related to distance learning, distance teacher, distance learning methodologist, etc., as well as structural units (distance learning departments, etc.) with job duties of employees; a document regulating the development of a curriculum for distance learning, programs, time tracking; a list of requirements for providing distance learning (technical, methodological, personnel, etc.); general rules for attestation of distance learning teachers and administrators of distance learning; standards governing the use of electronic signatures and seals in the preparation of contractual and financial documents in the organization of distance learning [7].

According to I.A. Kuznetsova [3], the assessment of the quality of distance learning should be close to the assessment of the quality of regular full-time training, since the goal of education in the traditional form and in the form of distance learning is identical. The requirements for the learning outcome are formed on the basis of factors influencing quality. The quality depends on the characteristics of each component. The components for assessing the quality of distance learning are:

1. Material and technical support of distance learning. Quality control of logistics is reduced to the characteristics of computers and network equipment: sufficiency in quantitative terms of computer equipment, the degree of its compliance with the requirements for computers for distance learning systems; bandwidth of data transmission channels; characteristics of tools for the development of electronic (network) textbooks and teaching aids; availability and performance of equipment for making hard copies, video courses, CDs.

2. The quality of educational material for distance learning. When assessing the quality of educational material for distance learning, it is necessary to study and evaluate curricula and programs in detail: compliance of curricula with the State Educational Standard; the availability of educational programs, their compliance with the State Educational Standard, the subject area and didactic requirements; compliance of the content of the textbook with the approved curriculum; compliance of the scope and content of the material with the established standards.

3. The quality of individual educational programs. The requirements for educational activities are often presented in the form of competencies in subjects which students must master.

The content of programs in academic disciplines should include universal educational actions of students, based on the principles of individualization. The selected training materials are transferred to the trainee, and the information about the testing unit interacts with the «assessment» factor: the development of programs for individual educational routes of students; the levels of achievement of the effectiveness of training; the levels of educational motivation and cognitive interests.

4. The quality of individual educational achievements of students. As a rule, checking the level of knowledge helps to control the quality of education. It is designed to provide feedback and collect basic information to judge the efficiency of the distance learning process. The control system is developed, taking into account the basic requirements of this system: individuality, systematicity, variety of forms and methods, versatility (control should

cover all the educational material), objectivity. Indicators of the group «Quality of the assessment system for distance learning» are the following: an automated document management system, often referred to as an electronic dean's office; availability of a quality management system for training; expert assessment of methods and content of educational material presentation and the levels of individual educational activities of students.

5. The quality of the system of self-control and self-assessment of students. The indicators of this group include: how each student independently controls the results of his/her educational activities; how the student conducts a self-assessment of his/her achievements.

6. Qualification of teachers and staffing of distance education. In distance learning, there are several categories of teachers: the authors of teaching materials, teachers-consultants, teachers-lecturers. The indicators of the group «Staffing for distance learning»: the percentage of teachers with academic degrees and without a degree; availability of scientific and/or methodological publications among the teachers, authorship in distance learning courses; the qualification category of the teacher-practitioner.

Thus, while assessing the quality of distance learning, the goals of education (based on the State Educational Standard) are taken as a basis for the goals of distance learning: creation of a material and technical base for distance learning; provision of high-quality curriculum, curricula and teaching aids for distance learning that meet the requirements of the State Educational Standard; creation of individual educational training programs; provision of objective information about the level and quality of individual educational achievements of students and the average statistical achievements of educational institutions in order to correct the educational process and educational activity of graduates; provision of conditions for self-control, self-correction and self-assessment of educational activities of students; methodological support of students in preparing them for passing the exams; the need for advanced training of teachers.

Based on the goals of distance learning, the parameters of distance learning are to be developed: material and technical support, the quality of educational material, the quality of individual educational programs, the quality of individual educational achievements of students, the quality of the system of self-control and self-assessment of students, the qualifications of teachers and staffing. The levels and criteria are defined for each parameter.

While considering the quality of DL as an educational service, it is necessary to define such interrelated quality factors, as: the quality of the content, the quality of the teacher, the quality of DL technology (methods, means, forms). These factors largely coincide with the factors that determine the influence of technical teaching aids in traditional teaching [5]:

- factors of the education process (goals, objectives, the complexity of the learning content);
- organizational and managerial factors (factors of technical support of the teacher's and student's activities) – availability of the necessary equipment, means of information technologies, organization of the workplace, use of progressive methods and organizational forms of work;

- environmental factors (regulatory, sanitary-hygienic, aesthetic, technical);
- human factors – factors of the social environment (mentality, attitude to profession, degree of responsibility, level of professionalism, motivation, etc.);
- factors connected with the individual characteristics of a person: psychophysiological, anthropometric, behavioral features; the ability to learn, health, age, etc.

According to V. Belton and T. Stewart's principles of identification of quality evaluation criteria [10], Vinogradova I. and Kliuka R. offered such a group of criteria for the evaluation process [12].

The first group of criteria: evaluation of the course content (course structure, correspondence of material to the program, relevance of material, testing of knowledge, clarity of material presentation).

The second group of criteria: effective use of tools (studying community – usage of communication means, means of knowledge testing and calculation of the grade, personalization, information downloading speed, reading of material with widely used tools, help to the student).

The third group of criteria: course teaching (professionalism of lecturers, organization of teaching and help to the students, feedback of independent learning and testing activities, practical benefit of the course, comfortable and suitable usage of information technologies).

Speaking about assessment in distance learning, the following stages of its implementation are to be argued:

I. Preparatory stage: determination of a group of teachers (tutors) trained to work in a distance environment and a group of experts to assess the quality of teaching/learning materials of the distance learning course, activities to assess the results of distance learning. The scholars also identify the characteristics of the teacher as an indicator of a quality instruction in education. This stage includes the development of electronic distance courses on a distance learning platform, structuring of educational material. An important task of this stage is the organization of technical support for the distance learning process: access to the Internet, creating a ZOOM (Google meet) links for teachers and students, posting information in a distance environment on the university website (MOODLE platform).

II. Analytical stage: evaluation of the criteria and indicators of distance learning at the university, determining the quality of the results, interpretation of information about the learning outcomes.

III. Control (synthetic) stage: combining the data obtained in all areas of training, in the disciplines of various cycles, formulating conclusions based on the data obtained, adjusting the organization of the learning process and assessing the quality of distance learning at the university.

The quality of education is influenced by many factors, both external and internal, and in order to assess and determine the quality of distance learning, it is necessary to provide certain procedures within the quality management cycle: planning, implementation, control, management impact. To improve the quality of education, the management of DL should be systematic. The education establishment is to create a governing body

responsible for the timely collection of information, quality analysis, development of standards and quality criteria.

The concept of DL quality assessment presupposes diagnostic and assessment procedures implemented by i) various subjects of state and civic education management, which are delegated some powers to assess the quality of education, ii) organizational structures and regulatory official (formal) materials that ensure the quality of education [8].

On the whole, the system for assessing the quality of education in Ukraine is developing, a unified conceptual and methodological understanding of education quality and approaches to its measurement is being formed.

The Law of Ukraine "On Higher Education" prescribes an efficient approach to ensuring the quality of higher education by creating a system of quality assurance in higher education (Article 16). It has three components [6, p. 11-13]: internal quality assurance of educational activities and quality of higher education; external quality assurance of educational activities of educational institutions and the quality of higher education; ensuring the quality of the National Agency for Higher Education Quality Assurance (NAQA) activities and the institutions accredited by it.

Internal quality assurance is organized by the higher education establishments on the basis of:

- formation of human resources, educational and methodical, logistical and informational support, other resources for provision of educational process;
- implementation of annual monitoring of the educational process' results obtained by the participants and their regular publication, periodic review of educational programs;
- advanced training of pedagogical, scientific and scientific-pedagogical workers;
- creation of information and communication systems for effective management of the educational process, informing about educational programs, degrees of higher education and qualification;
- systems of academic and scientific integrity.

Its effectiveness is assessed by NAQA or another independent accredited body.

The subjects of assessment are:

- 1) at the «entrance» – the demand (matching supply and demand) for educational services;
- 2) at the «exit» – the demand (matching supply and demand) for graduates.

While planning the assessment of the quality of a process, a system-activity approach is used. The system of assessment presupposes internal monitoring in educational institutions, the implementation of which also contributes to quality assurance.

The main goals of the structural elements of organizations in terms of training by means of distance learning are:

- 1) creation of material and technical basis for distance learning;
- 2) provision of high-quality curricula, curriculum programs and teaching aids for distance learning that meet the requirements of the State Educational Standards;
- 3) creation of individual educational training programs;
- 4) provision of objective information about the level and quality of individual educational achievements of students

and the average statistical achievements of educational institutions in order to make changes in the educational process and educational activity of graduates;

4) provision of conditions for self-control, self-correction and self-assessment of educational activities of students; methodological support of students in passing the exams;

5) determination of the need for advanced training of teachers to work with students distantly.

The general idea of the institutional control and assessment system of distance learning is to create a set of methods, procedures, software and pedagogical tools for monitoring and assessing the educational achievements of students at all levels of education, in its coordination with the external control and assessment system.

External quality assurance of educational activities of the educational institutions and the quality of higher education provided by them is based on periodic monitoring and evaluation of the effectiveness of internal quality assurance according to the criteria and recommendations developed by the NAQA, accessible and transparent reporting. NAQA is a permanent collegial body authorized by the Law of Ukraine "On Higher Education" to provide the control of the quality of educational and scientific activities of higher education institutions.

NAQA has been working since January 21, 2019, when the first meeting was held, at which the chairman was elected – S. Kvit, the director of the Center for Quality Assurance in Education of the National University «Kyiv-Mohyla Academy». At the meeting on March 28, 2019, the draft Regulations on accreditation of educational programs, the structure and staffing of the Secretariat, the Procedure for granting and confirming the status of national institution, the Concept of the National Agency's strategy, and the procedure for appealing decisions of a specialized academic council were discussed. The composition of the committees of the National Agency and their chairmen has been approved: Appeals Committee; Ethics Committee; Committee on Accreditation of Educational Programs, Independent Quality Assessment Institutions and Institutional Accreditation; Higher Education Quality Assessment Committee; Committee on the Activities and Accreditation of Specialized Scientific Councils; Committee on Standards and Economics of Higher Education. It was also decided to form branch expert boards and a competition was announced to select their members. However, in October 2021, the Supreme Court made a resolution that the competitive selection of NAQA members was provided with significant procedural irregularities that directly affected its results.

Thus, the reforming of higher education began after 2014, together with the implementation of the principles and approaches of the European Higher Education Area. The issue of the quality assessment of distance learning at the higher education institution is to be solved being based on the following universal principles:

- specificity (clear definition of the object of assessment, the appropriate assessment criteria, compliance of tasks with the criteria and indicators of the object of assessment);
- integrity (correlation with the full scope of requirements for learning outcomes, the possibility of applying to various disciplines);

- manufacturability (expedient formalization of tasks, the possibility of using technical means to obtain the estimated information and perform the necessary calculations).

Today when DL is widely used under COVID 19 various Guidelines are published: for governments, for educational institutions, for academic and support staff, for students and student bodies, for parents, for quality assurance/accreditation and academic recognition bodies. That testifies the management trends in developing distance learning efficiency criteria.

Висновки

A quality assurance system was created in Ukraine at the national and institutional levels followed with the processes of broad involvement of educators, employers and other stakeholders into the decision-making and quality assurance process. The Ukrainian system of quality assurance, which was launched recently, is still in the process of development, overcoming various problems and conflicts [1]. All this is happening in parallel with measures to combat corruption, decentralization, autonomy of higher education institutions.

The introduction of innovations in distance education often leads to the emergence of new ways in teaching, new means of communication, new courses and new institutions. In this context, the evaluation covers a wide range of activities and requires the full arsenal of data collection and analysis tools.

Literature

1. Аналітична довідка щодо тенденцій організації дистанційного навчання у закладах фахової передвищої та вищої освіти в умовах карантину у 2020/2021 навчальному році (за результатами онлайн-анкетування учасників освітнього процесу). URL: https://sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/ANALITICHNA_DOVIDKA_Opituвання_FPO_ZVO_DSYAO_05.2021.pdf
2. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні (затверджено Постановою МОН України 20 грудня 2000 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
3. Кузнецова З. М., Фисенко Г. С. Управление качеством дистанционного образования. *Фундаментальные исследования*. 2006. № 1. С. 43–45.
4. Кухаренко В. М. Дистанційне навчання: умови застосування. Дистанційний курс: навч. посіб. / за ред. В. М. Кухаренка. 3-тє вид. Харків: НТУ«ПІ», «Торсінг», 2002. 320 с.
5. Назарова Т. С., Полат Е. С. Средства обучения. Технология создания и использования. Москва: УРАО. 1998. 203 с.
6. Погребняк В., Дашковська О., Солоденко А. Закон України «Про вищу освіту»: п'ять років імплементації. Проблеми освіти: зб. наук. праць. ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти». Київ, 2019. Вип. 93. С. 5–19.
7. Самойленко О. М. Поняття дистанційної освіти та дискусії навколо неї: зб. наук. праць. Херсон: «Міськдрук», 2011. С. 61.
8. Стародубцев, В. А. Единство и взаимосвязь компетенций. *Школьные технологии (концепции, модели, проекты)*. 2010. № 6. С. 103–108.
9. Щетинин В. П., Хроменков Н. А, Рябушкин Б. С. Экономика образования. Москва Рос. Агентство, 1998. 306 с.

10. Belton V., Stewart T. J. Multiple criteria decision analysis: an integrated approach. Kluwer Academic Publishers. 1992. 343 p.

11. Hawkes M. Criteria for evaluating school-based distance education programs. NAASP-Bulletin. Vol. 80. September. 1996. P. 45–52.

12. Vinogradova I., Kliuka R. Methodology for Evaluating the Quality of Distance Learning Courses in Consecutive Stages. *Social and Behavioral Sciences*. № 191. 2015. P. 1583–1589.

References.

1. Analitichna dovidka shchodo tendentsii orhanizatsii dystantsiinoho navchannia u zakladakh fakhovoi peredyshchoi ta vyshchoi osvity v umovakh karantynu u 2020/2021 navchalnomu rotsi (za rezultatamy onlain-anketuvannia uchasnykiv osvitnoho protsesu). URL: https://sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/ANALITICHNA_DOVIDKA_Opituвання_FPO_ZVO_DSIAO_05.2021.pdf

2. Kontseptsiiia rozvytku dystantsiinoi osvity v Ukraini (zatverdzheno Postanovoiu MON Ukrainy 20 hrudnia 2000 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

3. Kuznetsova Z. M., Fysenko H. S. Upravlenye kachestvom dystantsyonnoho obrazovanyia. *Fundamentalnye yssledovanyia*. 2006. № 1. S. 43–45.

4. Kukharenyko V. M. Dystantsiine navchannia: umovy zastosuvannia. Dystantsiinyi kurs : navch. posib. / za red. V. M. Kukharenyka. 3-tie vyd. Kharkiv: NTU«PI», «Torsinh», 2002. 320 s.

5. Nazarova T. S., Polat E. S. Sredstva obucheniya. *Tekhnolohyia sozdaniya y yspolzovaniya*. Moskva: URAO. 1998. 203 c.

6. Pohrebniak V., Dashkovska O., Solodenko A. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu»: piat rokiv implementatsii. *Problemy osvity: zb. nauk. prats. DNU «Instytut modernizatsii zmistu osvity»*. Kyiv, 2019. Vyp. 93. S. 5–19.

7. Samoilenko O. M. Poniattia dystantsiinoi osvity ta diskusii navkolo nei: zb. nauk. prats. Kherson: «Miskdruk», 2011. S. 61.

8. Starodubtsev, V. A. Edynstvo y vzaymosviaz kompetentsyi. *Shkolnye tekhnolohyy (kontseptsyy, modely, proektu)*. 2010. № 6. S. 103–108.

9. Shchetynyn V. P., Khromenkov N. A, Riabushkyn B. S. *Ekonomyka obrazovanyia*. Moskva Ros. Ahentstvo, 1998. 306 s.

10. Belton V., Stewart T. J. Multiple criteria decision analysis: an integrated approach. *Kluwer Academic Publishers*. 1992. 343 p.

11. Hawkes M. Criteria for evaluating school-based distance education programs. NAASP-Bulletin. Vol. 80. September. 1996. P. 45–52.

12. Vinogradova I., Kliuka R. Methodology for Evaluating the Quality of Distance Learning Courses in Consecutive Stages. *Social and Behavioral Sciences*. № 191. 2015. P. 1583–1589.

Іван Комаровський

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>

Віктор Комаровський

доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та національної безпеки
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>

В'ячеслав Шобик

проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків
Державного університету «Одеська політехніка», к.т.н., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5896-8183>

Володимир Яценко

доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>

ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬНИХ СЕКТОРІВ ДЛЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Вирішення завдання щодо оцінки ефективності управління місцевим економічним розвитком (далі – МЕР), розглядається як оцінка спроможності місцевого суспільства адаптації до нового стану зовнішнього середовища. Можливим критерієм досягнутого рівня адаптації є критерій, який визначається за «оцінкою ефективності» процесу МЕР. Це потребує спеціальних досліджень щодо змістовного визначення запропонованого підходу по оцінці МЕР. Для проведення аналізу ефективності МЕР в статті пропонується розглядати оцінку ефективності процесу розвитку на основі становлення можливого взаємозв'язку між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами та техніко-економічними показниками. Джерелами даних при цьому мають стати основні показники взаємодії основних секторів місцевих громад.

Ключові слова: місцевий економічний розвиток; ефективність державного управління; індикатори оцінки ефективності управління; механізми державного управління.

Ivan Komarovskiy

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>

Viktor Komarovskiy

Associate Professor of Global Studies, European Integration and National Security
Management Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Technical sciences, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>

Vyacheslav Shobik

Vice-Rector for scientific and pedagogical work and international relations of Odessa
Polytechnic State University, PhD in Technical sciences, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5896-8183>

Volodymyr Yatsenko

Associate Professor of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>

APPLICATION OF THE CONCEPT OF PUBLIC SECTOR INTERACTION TO ASSESS THE EFFICIENCY OF THE LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT PROCESS

Solving the problem of assessing the effectiveness of local economic development management is seen as assessing the ability of local society to adapt to the new state of the environment. A possible criterion for the achieved level of adaptation is the

© Комаровський І. В., Комаровський В. В., 2021.

© Шобик В. С., Яценко В. А., 2021.

criterion determined by the «assessment of the effectiveness» of the process of local economic development. This requires special research on the substantive definition of the proposed approach to assessing local economic development.

To analyze the effectiveness of local economic development, the article proposes to consider the assessment of the effectiveness of the development process based on the formation of a possible relationship between the results of management, expressed social effects and technical and economic indicators. The sources of data should be the main indicators of interaction between the main sectors of local communities.

Key words: local economic development; efficiency of public administration; indicators of assessment of efficiency of management; mechanisms of public administration.

Постановка проблеми

Першим кроком у вирішення завдання щодо визначення ефективності процесів МЕР має стати змістовне наповнення цього поняття.

Відомі численні визначення поняття МЕР, загальною рисою яких є розуміння, що підґрунтям має бути діяльність та взаємодія представників місцевих суспільних секторів [4, 8, 9, 14].

Прикладом такого підходу може бути теза, за якою «... МЕР є процес, коли місцеві громади та органи публічного управління вирішують спільно підтримувати ділову активність та забезпечувати зайнятість, використовуючи для цього наявні людські, природні та організаційні ресурси» [9]. Важливість урахування такого чинника впливу, як взаємодія суспільних секторів підтверджена іншим визначенням, за яким «... МЕР є процесом, коли державні, приватні та неурядові організації спільно працюють, щоб створити кращі умови для економічного зростання і створення нових робочих місць та у підсумку підвищення якості життя місцевої громади» (World Bank Urban Development Unit, 2003).

Наступним кроком, після прийняття за основу, що основним чинником успішності МЕР є створення передумов з взаємодії суспільних секторів, має стати визначення центру, який буде управляти цим процесом [3, 7, 17, 18]. Звичайно це є орган місцевого самоврядування.

Важливою передумовою успішності програм МЕР також є визначення методології, за якою буде проводитися планування та оцінка заходів. Основним питання тут є пошук такого підходу, який дозволить отримати комплексну оцінку отриманих соціальних здобутків у порівнянні з ресурсами, що були при цьому використані [17, 18].

Незважаючи на відмінності, які існують у окремих визначеннях поняття МЕР та методів, які були покладені в основу реалізації запропонованих програм, визначення поняття МЕР має бути орієнтовано на його представлення в контексті взаємодії публічного, бізнесового та громадського секторів для впровадження концепції сталого розвитку, а саме забезпечення соціального та економічного розвитку місцевої громади за умови збереження навколишнього середовища [6, 7, 9]. Безумовно, що умова забезпечення при цьому отримання специфічної вигоди для кожної зі сторін також має бути врахована.

Особливістю будь яких проектів МЕР є те, що стейхолдери кожного із залучених до співробітництва суспільних секторів мають різне уявлення про джерела виникнення та важливість проблем, які згодом буде потрібно вирішити. Особливо важливим при цьому є розуміння у стейхолдерів того, що у них не існує іншого варіанту, як об'єднатися для досягнення спільної

мети. Самостійно вирішити існуючі проблеми вони не зможуть.

Покладання в основу аналізу процесів МЕР положення теорії міжорганізаційних відносин дозволяє запропонувати відповідну методологію дослідження. До її питань пропонується віднести визначення того, яким чином:

- органи публічного управління, на яких покладена провідна роль у управлінні процесом МЕР можуть забезпечити ефективність цього процесу;
- будуть сформовані інституціональні відносини між органами публічного управління та стейхолдерами інших секторів, що представляють інтереси місцевої громади;
- мають бути встановлені та ураховані зовнішні та внутрішні фактори, що мають вплив на процес МЕР та можуть являти собою певні перешкоди.

При пошуку відповіді на поставлені питання також слід ураховувати відоме положення, що МЕР є «... процес систематичних та тривалих змін, що мають місце при даній системі, в результаті яких ця система переходить від стану менш досконалого до досконалішого». Тому кінцевим критерієм ефективності процесу МЕР мають бути зрозумілі та підтверджені для місцевої громади отримані здобутки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Як вже згадувалось, при дослідженні питань, що відносяться до проблематики МЕР, окремі дослідники з урахуванням постановки задачі що розв'язується, можуть використовувати його різні визначення. Такий

підхід дозволяє їм проводити аналіз проблеми з різних наукових точок зору, але одночасно він привів до того, що теоретичне підґрунтя проблематики місцевого розвитку ще не сформовано. Як наслідок, це унеможливує спроможність органів публічного управління при плануванні свого розвитку надати необхідне теоретичне обґрунтування підготовлених пропозицій. Тому на наступному етапі досліджень є сенс прийняти за основу тлумачення МЕР, яке ґрунтується на тому, що він являє собою процес налагодження співробітництва, метою якого є визначення та практична реалізація стратегії розвитку, яка, в свою чергу, буде ґрунтуватися на існуючому конкурентному потенціалі місцевих ресурсів: інфраструктура, корисні копалини, навколишнє середовище, трудові ресурси тощо [10, 11].

З урахуванням існуючого різноманіття інтерпретацій поняття МЕР необхідно визначити і механізми управління, які можуть бути використані при реалізації програм МЕР. Основною при цьому є обов'язкова передумова забезпечення взаємовигідного співробітництва між суспільними секторами, що представляють потреби та очікування місцевої громади. Звичайно це

публічний, бізнесовий та громадський сектори. Така пропозиція дозволяє пропонувати застосування для аналізу процесів МЕР положення теорії міжорганізаційних відносин, метою яких є досягнення взаємно вигідних цілей різними секторами за рахунок синергії їх вкладу [15, 16, 19].

Підводячи підсумок, можна зробити обґрунтований висновок, що застосування концепції МЕР для аналізу процесів, характерних для програм місцевого розвитку має ґрунтуватися на методології дослідження взаємодії визначених ініціатором проекту основних суспільних секторів.

Мета

Полягає у визначенні нових підходів та встановлення основних завдань для системи публічного управління, за якими ефективність програм

МЕР буде досягнута за рахунок оптимізації умов взаємодії основних секторів, що представляють місцеве суспільство.

Виклад
основного
матеріалу

Визначальною рисою програм МЕР які покликані сприяти економічному розвитку території та підвищення добробуту і якості життя, є складність визначення локальності цільовій території. Дійсно, будь яка

територія не може існувати сама по собі. Компетенція місцевих органів публічної влади визначається нормативно-правовим полем держави, бізнес може розвиватися тільки за умов виходу на загальний споживчий ринок тощо. У кожному окремому випадку все це обумовлює унікальність програм МЕР.

За таким визначенням для оцінки ефективності реалізації програми з розвитку необхідно визначити ті індикатори оцінки, які будуть відповідати даним конкретним умовам.

Взагалі, вибір кількісних та якісних індикаторів оцінки має представляти окреме завдання, яке будуть вирішувати залучені експерти за участю стейхолдерів суспільних груп [5, 6, 12, 13]. Відповідно до положень теорії міжорганізаційних відносин, рекомендації експертів мають ґрунтуватися на думці представників:

- сектору публічне управління: посадові особи, діяльність яких пов'язана з програмами розвитку території;
- сектору бізнесу: малі та середні підприємства, фінансові установи;
- сектор громадськості: громадські діячі.

Результатом експертної оцінки має стати не тільки визначення окремих індикаторів, але і тих критеріїв, за яким ефективність програми МЕР буде оцінювати місцева громада. В якості можливого прикладу визначення таких макрокритеріїв може бути наявність умов для:

- можливості жити в екологічно чистому середовищі, де зберігається навколишнє середовище;
- започаткування та розвиток бізнесу;
- реалізації людського потенціалу.

Значення кожного з макрокритеріїв, в свою чергу, може бути розраховано через індикатори, що характеризують показники життя місцевої громади (табл. 1).

Представлені в таблиці 1 дані дозволяють встановити взаємозв'язок між макрокритеріями і параметрами, котрі характеризують поточний стан цільової аудиторії. Зміна цих параметрів в ту або іншу сторону і буде визначити ефективність реалізації запропонованої програми МЕР.

При розгляді поняття «ефективність МЕР» в низці досліджень пропонується використовувати підхід, що ґрунтується на можливості отримати вигоду при використанні ресурсів території [2, 5, 6, 12, 13]. За цим підходом, рівень ефективності визначається як вторине від поділу прибутку на суму всіх витрат [13].

Але поняття «ефективності МЕР» не можна розглядати тільки з точки зору показників економічного розвитку [3]. Важливою складовою оцінки ефективності має бути соціальна складова, яка представлені в таблиці 1 відповідними індикаторами. Для реалізації такого підходу може бути використано поняття суспільного добробуту, який представляє мету сталого розвитку та передбачає задоволення поточних потреб громади з урахуванням при цьому умови щодо задоволення потреб наступних поколінь. При цьому, для визначення досягнутого рівня задоволення потреб може бути використана функція корисності.

$$U^i = (\sum_1^n u^n, G) \quad (1)$$

де: U^i є інтегральний показник споживання членами місцевої громади індивідуальних благ;

G – узагальнений рівень споживання благ що є ідентичні для всіх споживачів.

Також для оцінки рівня добробуту суспільства може бути використана відома функція суспільного добробуту Бергсона – Самюельсона

$$W(x_1, \dots, x_k, G) \quad (2)$$

Загалом, (2) визначає, що якщо для споживача у місцевій громаді у процесі змін від 1 до k досягнутий рівень споживання, W^{k2} є кращим з точки зору задоволення його потреб у порівнянні з попереднім, W^{k1} , то процес МЕР відповідає будь якому критерію ефективності.

Але приведені визначення (2) функції Бергсона-Самюельсона не дає можливості встановити, наскільки задоволені потреби окремих цільових груп. Тому, у плані розвитку (2) науковцями були запропоновані можливі напрями розвитку цього рівняння, таблиця 2.

У контексті розгляду поняття МЕР з точки зору державного управління, також є доцільним взяти за основу зроблене узагальнення критеріїв оцінки ефективності, що прийняті в теорії управління процесом місцевого розвитку, таблиця 3, [3, 5, 6, 12, 13].

Оцінюючи приведені в таблиці 3 дані, слід зробити посилання на пропозицію Г. Атаманчука, який пропонує виділяти різні види ефектів, роблячи при цьому акцент на [1]:

1. соціальну складову ефективності;
2. враховувати різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями;
3. здатність отриманої вигоди задовольняти існуючі потреби місцевої громади.

Узагальнююче викладене, можна дійти до висновку, що застосування при підготовці та реалізації програм МЕР такого критерія, як оцінка ефективності або задоволення потреб може стати дієвим показником роботи місцевих органів публічного управління.

Але використання критеріїв, що ґрунтуються на застосуванні дослідження соціальної складової можливо тільки при урахуванні таких передумов:

Висновки

Макрокритерії і індикатори оцінки

№	Макрокритерії	Індикатори, що представляють оцінку макрокритеріїв
1	Проживання в екологічно чистому середовищі, де зберігається навколишнє середовище.	Рівень забрудненості навколишнього природного середовища; Наявні енергетичні ресурси та корисні копалини; Промислові об'єкти та інфраструктура не забруднюють навколишнє середовище; Місцева флора і тваринний світ зберегли природну своєрідність; Органи публічного управління мають необхідну компетенцію для вирішення проблем забезпечення екологічної рівноваги;
2	Започаткування та розвиток бізнесу	Інфраструктури розвитку бізнесу відповідає потребам; На цільовій території розвитку є привабливі для розвитку бізнесу галузі; Ринок праці здатний забезпечити розвиток бізнесу; Стратегія економічного розвитку території орієнтована на збільшення його конкурентного потенціалу; Місцевий бізнес має можливості виходу на зовнішні ринки;
3	Реалізація людського потенціалу	В регіоні зберігається звичне для місцевої громади соціальне і культурне середовище; Рівень освіти населення відповідає потребам програм з розвитку; Етнічні, культурні та релігійні потреби місцевої громади задоволені; Існує ринок доступного житла; Є можливість вчасно отримувати кваліфіковану медичну допомогу;

Таблиця 2.

Функції, що можуть бути використані для розрахунку досягнутого рівня суспільного добробуту

	Функція	Змістовне наповнення
1	Утилітарна функція Бентама	Визначає, що суспільний добробут зростає, якщо сумарний ріст корисності був відмічений всіма споживачами, які задовольняють свої потреби.
2	Функція Равлса	Припускає, що суспільний добробут визначається добробутом споживача у якого справи йдуть найгірше. Покращення ситуації у тих, які вже тепер користуються високим рівнем задоволення своїх потреб при цьому не враховується.
3	Елітарна функція Ніцше	Припускає, що мірою суспільного добробуту має бути рівень добробуту споживача, який відмітить найвищу корисність отриманих ним благ.

Таблиця 3.

Критерії оцінки ефекту, досягнутого завдяки реалізації програми МЕР

	Ефект	Зміст
1	Продуктивний ефект	Вимірюється співвідношенням одержаних благ у процесі МЕР та витратами на його підтримку і реалізацію;
2	Економічний ефект	Передбачає розгляд крім соціальної складової також і урахування економічної доцільності забезпечення розвитку території, досягнення при цьому ефекту сталості;
3	Соціальний ефект	Розглядає в якості основного пріоритету розвитку забезпечення можливості членам місцевої громади споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей.

- прийняття до відома що процес МЕР є результат взаємодії суспільних секторів;
- для оцінки «ефективності МЕР» не можна безпосередньо застосовувати критерії, що вже отримали поширення в економіці, політології та соціології. Необхідно застосування критеріїв, що будуть урахувати специфічні риси як програми МЕР, так і самої території.
- покладання в основу методології оцінки ефективності МЕР функцію суспільного добробуту Бергсона – Самюельсона дозволяє урахувати взаємозв'язок, існуючий між результатами діяльності органів публічного управління, отриманим соціальним результатом та економічними показниками місцевого розвитку.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учеб. Москва: Омега – Л, 2004. 301 с.
2. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку: практич. посіб. Швейцар-

сько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

3. Зайцева Л. М., Антонов В. В., Серьогін С. М. та ін. Методологія комплексної оцінки рівня соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць: монографія / за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. 132.

4. Андрич В. І. Модель території пріоритетного розвитку на засадах «точок зростання». *Соціально-економічний розвиток регіонів та його програмування: мета, механізми, інструменти*: матеріали конф. за міжнар. участю. (Одеса, 01 черв. 2012 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. С. 121–123.

5. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні: наук.-практич. посіб. Київ: Гнозис, 2002. 148 с.

6. Andy Scerri and Liam Magee, Paul James, 'Measuring Social Sustainability, A Community-Centred Approach', *Applied Research in the Quality of Life*. 2012. Vol. 7. No. 3. Pp. 239–61.

7. Blakely, Edward J. and Bradshaw, Ted K. (2002) *Planning Local Economic Development*. Third Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2002. 398 p.

8. Beer-Tóth, K. (2009), *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*, tezà de doctorat sub conducerea științifică a Bernard Dafflon și George Guess, University of Fribourg Switzerland, Fribourg, 2009.

9. Edward J. Blakely, Nancey Green Leigh (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. 2010. 445 p

10. CANZANELLI G. (2001) Overview and learned lessons on local economic development. *Human Development, and DecentWork*. Geneva, ILO and Universitas Working Paper URL: <http://www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm>.

11. Grat S. (2011) *Public-private partnerships paradox*. 2011. P. 75. Web page. URL: <http://ssrn.com/abstract=1582312>.

12. Onno Kuik, Harmen Verbruggen, Dordrecht. In search indicators of Sustainable Development. Boston; London; Kluwer Acad. Publ.s. 1991. 140 p.

13. *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology*. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.

14. Paul James, 'Urban Design for the Global South: Ontological Design in Practice', in Eleni Kalantidou and Tony Fry, eds, *Design in the Borderlands*, Routledge, London, 2014.

15. Ahmad and Miller, 2000; Miller, C. and Ahmad, Y. (2000) *Collaboration and partnership: An effective response to complexity and fragmentation or a solution built on sand?* *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20 (5/6). Pp. 1–38. ISSN 0144-333X. URL: <http://eprints.uwe.ac.uk/2216>

16. DiMaggio and Powell 1983; DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell 1983. «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,» *American Sociological Review* 48:147-60.

17. Michael J. V. Woolcock (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. By Nan Lin. Cambridge University Press, 2001. 278 pp.

18. Flo Frank, Anne Smith *THE PARTNERSHIP HANDBOOK*. Minister of Public Works and Government Services Canada 2000 Cat. No. MP43-373/1-2000E.

19. Fombrun and Astley, 1983; Astley, W.G., Fombrun, C.J. (1983). *Collective strategy: social ecology of organizational environments*. *Academy of Management Review*, vol.8 (4): 576-587.

References.

1. Atamanchuk H. V. *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya: ucheb*. Moskva: Omeha – L, 2004. 301 s.

2. Berdanova O., Vakulenko V. *Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku: prakt. posib*. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. Kyiv: TOV «Sofyia-A». 2012. 88 s.

3. Zaitseva L. M., Antonov V. V., Serohin S. M. ta in. *Metodolohiia kompleksnoi otsinky rivnia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku oblasti ta yii administratyvno-terytorialnykh odynyts: monohrafiia / za nauk. ta zah. red. L. M. Zaitsevoi*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, 2003. 132.

4. Shandryk V. I. *Model terytorii prioryetnoho rozvytku na zasadakh «tochok zrostannia»*. *Sotsialno-*

ekonomichnyi rozvytok rehioniv ta yoho prohrumuvannia: meta, mekhanizmy, instrumenty: materialy konf. za mizhnar. uchastiu. (Odesa, 01 cherv. 2012 r.). Odesa: ORIDU NADU, 2012. S. 121–123.

5. Rubtsov V. P. *Indykatory ta monitorynh u munitsypalnomu upravlinni: nauk.-prakt. posib*. K.: Hnozy, 2002. 148 s.

6. Andy Scerri and Liam Magee, Paul James, 'Measuring Social Sustainability, A Community-Centred Approach, *Applied Research in the Quality of Life*. 2012. Vol. 7. No. 3. Pp. 239–61.

7. Blakely, Edward J. and Bradshaw, Ted K. (2002) *Planning Local Economic Development*. Third Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2002. 398 p.

8. Beer-Tóth, K. (2009), *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*, tezà de doctorat sub conducerea științifică a Bernard Dafflon și George Guess, University of Fribourg Switzerland, Fribourg, 2009.

9. Edward J. Blakely, Nancey Green Leigh (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. 2010. 445 p

10. CANZANELLI G. (2001) Overview and learned lessons on local economic development. *Human Development, and DecentWork*. Geneva, ILO and Universitas Working Paper URL: <http://www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm>.

11. Grat S. (2011) *Public-private partnerships paradox*. 2011. P. 75. Web page. URL: <http://ssrn.com/abstract=1582312>.

12. Onno Kuik, Harmen Verbruggen, Dordrecht. In search indicators of Sustainable Development. Boston; London; Kluwer Acad. Publ.s. 1991. 140 p.

13. *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology*. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.

14. Paul James, 'Urban Design for the Global South: Ontological Design in Practice', in Eleni Kalantidou and Tony Fry, eds, *Design in the Borderlands*, Routledge, London, 2014.

15. Ahmad and Miller, 2000; Miller, C. and Ahmad, Y. (2000) *Collaboration and partnership: An effective response to complexity and fragmentation or a solution built on sand?* *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20 (5/6). Pp. 1–38. ISSN 0144-333X. URL: <http://eprints.uwe.ac.uk/2216>

16. DiMaggio and Powell 1983; DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell 1983. «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields,» *American Sociological Review* 48:147-60.

17. Michael J. V. Woolcock (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. By Nan Lin. Cambridge University Press, 2001. 278 pp.

18. Flo Frank, Anne Smith *THE PARTNERSHIP HANDBOOK*. Minister of Public Works and Government Services Canada 2000 Cat. No. MP43-373/1-2000E.

19. Fombrun and Astley, 1983; Astley, W.G., Fombrun, C.J. (1983). *Collective strategy: social ecology of organizational environments*. *Academy of Management Review*. Vol.8 (4): 576–587.

Наталія Костенюкдоцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.**Аліна Пенкова**

студент магістратури ОРИДУ НАДУ при Президентові України

**ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТРУМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**

У статті окреслено особливості розвитку інструментів цифрової трансформації систем охорони здоров'я, а саме розкрито поняття: цифрове здоров'я, телемедицина, медична інформаційна система e-Health, інформаційна система МІС Doctor Eleks, електронні медичні картки, центральна база даних.

Ключові слова: лікар; пацієнт; система охорони здоров'я; телемедицина; цифрове здоров'я; цифрова трансформація; цифровізація.

Natalya KostenyukAssociate professor of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Public Administration**Alina Penkova**

Master's student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

**PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF DIGITAL TRANSFORMATION TOOLS
OF THE HEALTHCARE SYSTEM IN UKRAINE**

The future of healthcare lies in advances in digital healthcare technology. The healthcare industry is entering an era of digital innovation as patients seek on-demand care through their busy schedules. In the healthcare system, digital technologies can help turn unstable healthcare systems into sustainable ones, level the playing field between healthcare professionals and patients, and provide cheaper, faster, and more effective solutions to disease. In other words, the healthcare system is undergoing a hardware and software revolution - the digital transformation. This makes it possible to fundamentally reform the activities of the health care facility and the provision of medical care. Therefore, for successful management in the health care system, it is necessary to start by improving one's own health with the help of digital technologies, as well as to change one's attitude to the concept of health as one that relates to medicine and health care.

An important component of the digitalization of the national economy is the healthcare sector and the medical services market. For Ukraine to become a true digital power, it is necessary to digitize many public services, update the legal framework, streamline the work of state registers, provide technical capabilities and data protection. The changes should apply not only to health, but also to business, education, transport, the courts, democracy, and so on.

One of the factors influencing the development of health care systems is technological change, which can have a significant impact on improving the level of medical care and the efficient functioning of the system as a whole. The key task facing Ukraine in the field of health care is to create and develop a strategy, policy and regulatory framework in the industry. All participants must understand a stable industry building policy for investment confidence and sustainable development. The purpose of the article is to analyze the tools of digital transformation of the health care system in the current conditions of reform. Digital health is the use of digital technologies and available data, as well as related cultural changes, to help people manage their health and well-being and to transform the nature of health care delivery. Therefore, digital health includes categories such as mobile health (e-health), information technology in healthcare, wearing devices, television and telemedicine, and personalized medicine.

Key words: doctor; patient; health care system; telemedicine; digital health; digital transformation; digitization.

**Постановка
проблеми**

Майбутнє охорони здоров'я складатиметься з досягненнями цифрових технологій охорони здоров'я. Індустрія охорони здоров'я вступає в епоху цифрових інновацій, оскільки пацієнти шукають медичну допомогу на вимогу через свій напружений графік. У системі охорони здоров'я цифрові технології можуть допомогти перетворити нестійкі системи охорони здоров'я в стійкі, вирівняти відносини між медичними працівниками та пацієнтами, забезпечити дешевші, швидші та ефективніші рішення для захворювань. Тобто у системі охорони здоров'я відбувається апаратна та програмна революція – цифрова

трансформації. Це дає можливість принципово реформувати діяльність закладі охорони здоров'я та надання медичної допомоги. Тому, для успішного управління у системі охорони здоров'я варто починати з покращення власного здоров'я за допомогою цифрових технологій, а також змінити власне ставлення до концепції здоров'я як такої, що стосується медицини та охорони здоров'я.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Про важливість наукового пошуку у сфері публічного управління системою охороною здоров'я як системою

© Костенюк Н. І., Пенкова А. В., 2021.

свідчать численні наукові праці українських авторів М. Білинської, Н. Васюк, Ю. Вороненка, З. Гладуна, Н. Кризиної, В. Москаленка, А. Нагорної, В. Пономаєнка, Я. Радиша, І. Рожкової та інших науковців.

Мета

Метою статті є здійснення аналізу інструментів цифрової трансформації системи охорони здоров'я в сучасних умовах реформування.

Вклад
основного
матеріалу

Україна стала на шлях цифровізації, про що свідчить Прийняття у 2018 році Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердженому плані заходів щодо її реалізації [1]. У Концепції говориться, що розвиток цифрової економіки України полягає у створенні ринкових стимулів, мотивацій, попиту та формуванні потреб щодо використання цифрових технологій, продуктів та послуг серед українських секторів промисловості, сфер життєдіяльності, бізнесу та суспільства. А шлях до цифрової економіки пролягає через внутрішній ринок виробництва, використання та споживання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

Тому, важливою складовою цифровізації національної економіки є сфера охорони здоров'я та ринок медичних послуг. Щоб Україна стала справжньою цифровою державою, потрібно оцифрувати багато публічних послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Зміни мають стосуватися не тільки галузі охорони здоров'я, а й бізнесу, освіти, транспорту, судів, питань демократії тощо [2].

Одним із факторів, що впливають на розвиток систем охорони здоров'я, є технологічні зміни, які можуть мати значний вплив для підвищення рівня надання медичної допомоги та ефективного функціонування системи у цілому. Ключове завдання, яке зараз стоїть перед Україною в сфері охорони здоров'я – це створення та розвиток стратегії, політики та регуляторної бази у галузі. Всі учасники повинні розуміти стабільну політику побудови галузі для впевненості інвестицій і сталого розвитку. Потрібно забезпечити стійкість системи до будь-яких негараздів або зумисних дій, а саме:

1. Відповідальність учасників за збереження персональних даних пацієнтів і лікарів;

2. Медичні дані зберігаються окремо від персональних даних пацієнтів, що не уможливує їх ідентифікацію;

3. В системі відсутнє місце, де знаходиться критичний об'єм персональних медичних даних, які можуть бути несанкціоновано вилучені та використані;

4. Кожний користувач має доступ виключно до тої інформації, яка відповідає його функціональним обов'язкам, та несе за неї персональну відповідальність [1].

Високошвидкісний Інтернет створив нові можливості не лише для традиційної охорони здоров'я. Він дозволив споживачам взаємодіяти зі своїми системами у інтернет-просторі та дав змогу покращити роботу з передачі даних між установами; розширив комунікації між споживачами тощо.

У наші дні ці процеси знайшли відображення у цифрової трансформації системи охорони здоров'я, тобто застосування інформаційних систем та інноваційної діяльності, яка, втім, стикається з тими ж проблемами:

кількість медичних знань продовжує швидко зростати; лікарі знаходяться під постійним тягарем відповідальності; пацієнти розчаровуються, шукаючи рішення в безладі інформації; ті, хто приймають рішення, навіть зважаючи на всі ці фактори, все ще вагаються змінити систему. Відгалуження цифрової трансформації системи охорони здоров'я має назву «цифрове здоров'я». За визначенням ВООЗ сфера цифрового здоров'я передбачає використання інформаційних та комунікаційних технологій у сфері охорони здоров'я, включаючи надання медичної допомоги, організацію нагляду за здоров'ям населення, медичну освіту, поширення знань, навичок та результатів досліджень [3].

Цифрове здоров'я є міждисциплінарним поняттям, оскільки перетинається на межі медичної інформатики, охорони здоров'я, бізнесу у сфері надання медичних послуг, функціонування інформаційних баз та технологічних платформ, що постійно розвиваються. У більш широкому розумінні цей термін характеризує не лише технічний та технологічний розвиток, але й спосіб та філософію глобального мислення з метою покращення охорони здоров'я на національному та світовому рівнях за допомогою новітніх технологій.

Цифрове здоров'я - це використання цифрових технологій та доступних даних, а також пов'язані з цим культурні зміни, щоб допомогти населенню керувати своїм здоров'ям та добробутом та трансформувати характер надання медичної допомоги. Тому, цифрове здоров'я включає такі категорії, як мобільне здоров'я (e-Health), інформаційні технології в галузі охорони здоров'я (IT), носячи пристроїв, телебачення та телемедицина та персоналізована медицина. Цифрове здоров'я це передові медичні технології та культурне перетворення відносин за допомогою технологій, котрі надають цифрові та об'єктивні дані, що призводить до рівних відносин лікар-пацієнт із спільним прийняттям рішень та демократизацією піклування.

Цифрова трансформація в системі охорони здоров'я являє собою впровадження інформаційних систем з метою одержання позитивного впливу технологій на сферу охорони здоров'я. Медичні прилади, що підтримують телемедицину, штучний інтелект (AI), та електронні медичні записи на блокчейнах - лише кілька конкретних прикладів цифрової трансформації в охороні здоров'я. Цифрове здоров'я відповідає основним рисами класичного поняття цифрової трансформації. Його мета – підвищення продуктивності на всіх рівнях надання медичних послуг. Це стосується як лікування, так і профілактики захворювань, зміцненню здоров'я нації шляхом застосування інформаційних систем [1].

Цифрова трансформація в системі охорони здоров'я може здійснюватися безліччю засобів. Як одне з напрямків цифрової трансформації системи охорони здоров'я є телемедицина, інструмент, який робить охорону здоров'я більш доступним, економічно ефективним та збільшує залучення пацієнтів. Лікарі та пацієнти можуть обмінюватися інформацією в режимі реально-го часу з за допомогою комп'ютера або смартфона. Вони навіть можуть бачити та фіксувати показання з медичних пристроїв віддалено. Використовуючи програмне забезпечення для телемедицини, пацієнти можуть звернутися до лікаря для діагностики та лікування, не чекаючи зустрічі, або ж отримати консультацію просто у себе вдома, онлайн [4].

Більшість лікарів вважають, що завдяки цим програмам лікування хронічних розладів, виявлення повсякденних симптомів, призначення правильних ліків стало набагато простіше. Додатки для телемедицини дозволяють хронічним пацієнтам підтримувати зв'язок з лікарями та отримувати їх поради і рецепти на ліки в режимі реального часу через мобільний екран. Більше половини користувачів телемедицини вважають, що ці програми більш ефективні для забезпечення регулярного лікування та догляду ніж фізичні відвідування медичних закладів. Додатки телемедицини стали найбільш зручним і популярним способом віддаленого доступу до послуг охорони здоров'я та лікування. В Україні телемедицина майже не практикується, але процес цифрової трансформації розпочато, та здійснюється вона за допомогою залучення інформаційних систем.

Іншим інструментом цифрової трансформації системи хорони здоров'я є медична інформаційна система e-Health. У загальному розумінні e-Health – це сукупність інформаційних сервісів в галузі охорони здоров'я та повсякденному житті людини для збереження і укріплення здоров'я та створення умов для якісного життя. E-Health охоплює інформаційних простір різних галузей охорони здоров'я – медичну практику, управління медичними закладами, медичне право, фармацевтику, інформаційні сервіси для пацієнтів тощо. Для керівників охорони здоров'я e-Health має забезпечити управління галуззю, раціональний розподіл та ефективне використання медичних та фінансових ресурсів держави, створити умови для прозорої конкуренції на ринку медичних послуг [2].

Центральна компонента системи e-Health є власністю держави у особі НСЗУ. Адміністратором e-Health стало державне підприємство "Електронне здоров'я", яке було створене в грудні 2017 року. ДП "Електронне здоров'я" в якості адміністратора здійснює адміністрування та технічну підтримку ЦБД, зокрема надає інформаційні та консультаційні послуги щодо e-Health; забезпечує безперебійну роботу ЦБД; здійснює постійну підтримку програмного забезпечення системи; вирішує питання щодо включення, підключення, припинення роботи модулів; здійснює договірну роботу з операторами щодо підключення медичних інформаційних систем до ЦБД; забезпечує коректну роботу щодо сумісності модулів; забезпечує захист відомостей; забезпечує комунікаційну діяльність із іншими операторами системи [3].

Медичні заклади мають вільний вибір будь-якої медичної інформаційної системи з-поміж тих, які пройшли перевірку і підключилися до центральної компоненти системи e-Health. Головний адміністратор наділений повноваженнями здійснювати контроль над розробниками медичних інформаційних систем щодо чіткого дотримання правил надійності; суворої конфіденційності персональних даних, відомостей щодо отриманої допомоги під час інтеграції інформації до ЦБД. Варто зазначити, що комерційні медичні інформаційні системи чітко й гарантовано надають базовий пакет електронних сервісів.

Система e-Health надає можливість ведення: електронної реєстрації; загальної лікарняної бази пацієнтів онлайн; моніторингу завантаженості та планування графіка роботи лікарів; робочого календаря та графіка прийомів онлайн; зберігання та передачі медичних

даних; історії хвороби з електронним підписом лікаря. До того ж, ця система надає змогу створення електронної лікарні, відділень та кабінетів, шаблонів для усіх розділів медичних записів: анамнезу, об'єктивного обстеження, направлень, медикаментозного лікування. Для пацієнтів, своєю чергою, вже реалізовані нові можливості, зокрема, нагадування про візит до лікаря і прийом ліків, лист медичних призначень, щоденник симптомів і скарг, імунізацій та алергій [1].

Комп'ютерна інформаційна система позитивно впливає на якість лікувально-діагностичного процесу. Комп'ютеризація також дозволяє керівникам отримувати оперативні дані, та на їх основі своєчасно приймати управлінські рішення, ціле направлено впливати на кінцеві результати роботи. Так, наприклад, головний лікар може отримати інформацію про кількість пацієнтів як поліклініки так і хірургічного відділення, про виконання планового завдання щодо тривалості лікування, про хірургічну активність та інші.

Отже, e-Health являє собою електронну систему охорони здоров'я, є основою для цифрової трансформації медицини в Україні. Наразі вона має великі перспективи на майбутнє, такі як створення електронних медичних карт. Це не тільки знищить потребу у паперових носіях, а і прискорить лікування пацієнта, наприклад, якщо він опинився у іншому місті та потребує медичної допомоги. Створення електронних рецептів та зберігання історії захворювань в базах даних допоможе зменшити вірогідність лікарської помилки [2].

Хоч реформація медицини супроводжувалась різкою критикою, створення системи e-Health та передавання її державі дало можливість українським розробникам створювати власні медичні інформаційні системи, під'єднанні до головної бази. Це був ривок для цифрової трансформації системи охорони здоров'я України. Однією з медичних інформаційних систем, створених в Україні, є Doctor Eleks, виробником якої є компанія Eleks, що створена у Львові. Ця система є повноцінним адміністратором для накопичення та управління даними, підтримує створення електронної медичної карти для кожного пацієнта, формування звітів та здійснення аудиту документації. Тобто, система орієнтована на різні рівні управління закладом охорони здоров'я, саме тому має доволі великий спектр можливостей.

Особливістю MIC Doctor Eleks є наявність власної окремої інформаційної системи для лабораторій. Лабораторна інформаційна система може використовуватися як в комплекті з основною медичною, так і окремо. Таким чином, продукт перспективний для ведення як в закладах охорони здоров'я, так і в окремих лабораторіях – приватних та державних. Використання лабораторної інформаційної системи – надалі ЛІС – дозволяє прослідити весь курс аналізів пацієнта – від забору та маркування до висновків та інтеграції в загальну базу даних. Також виробник вказує на можливість автоматичного прийому даних з широкого спектру лабораторного медичного обладнання. Це знижує «людський фактор» та вірогідність лікарської помилки. Наразі MIC Doctor Eleks використовується у більш ніж п'ятдесяти закладах охорони здоров'я України, а виробник гарантує підтримку – інформаційну та технічну, та має гнучкий графік оплати та ліцензування [2].

Наступним інструментом цифрової трансформації системи охорони здоров'я є електронні медичні карт-

ки. Картки електронного здоров'я можуть покращити досвід пацієнта, зберігаючи ключові медичні дані та історію ліків, а також слугуючи електронним рецептом. Ці картки також можна використовувати для доступу у різних закладах, не прив'язуючись до одного місця, навіть міста або області. Будь-яка клініка матиме змогу отримати повну інформацію про пацієнта. Тому важливо наразі зосередитись саме на їх впровадженні – електронні медичні картки зможуть бути основою для всієї цифрової трансформації, основою, з якою будуть працювати спеціалісти [3].

Однією з переваг такого рішення є те, що, забезпечуючи централізовану, загальноприйнятну систему, де багато організацій обмінюються захищеною інформацією про пацієнта, пацієнти можуть отримувати доступ до допомоги та отримувати допомогу більш ефективно. У таких ситуаціях, як пацієнтові потрібно знайти інформацію про певні ліки, які йому були призначені раніше, або батькам, які хочуть переконатись, що її дитина отримала певні щеплення, електронні медичні картки дозволяють легше ділитися цією інформацією.

Електронні медичні картки можуть існувати в різних форматах. Можливо, лікарня встановила конкретне програмне забезпечення та створила власну внутрішню базу даних, де зберігаються записи. Клініка може користуватися послугами хмарного провайдера, що дозволяє легко отримати доступ до записів з різних пристроїв. Сам запис також може приймати різні форми, наприклад, те, що практикують та адміністратори переглядають на комп'ютері перед лікуванням пацієнта, або інформацію, до якої пацієнт отримує доступ на мобільному пристрої. Тому для впровадження цифрової трансформації в Україні пропонується саме рішення застосування хмар [4].

Інший інструмент цифрової трансформації системи охорони здоров'я є центральна база даних. Центральна база даних – програмно-апаратний комплекс, за допомогою якого здійснюється формування реєстрів, збір даних медичних інформаційних систем та їх взаємодія із інформаційними модулями Національної служби здоров'я України (НСЗУ).

Важливою умовою функціонування ЦБД є інтероперабельність (технологічна сумісність) з іншими інформаційними системами та державними інформаційними ресурсами. До них належать: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; Єдиний державний демографічний реєстр; Єдина державна електронна база з питань освіти; Державний реєстр актів цивільного стану громадян; Єдиний державний реєстр Міністерства внутрішніх справ, а також інші державні ресурси, які регламентують діяльність державних електронних інформаційних ресурсів [3].

Центральна база даних містить такі інформаційні модулі:

- реєстр пацієнтів, на яких розповсюджується дія Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення";
- реєстр декларацій про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу;
- реєстр суб'єктів господарювання, які мають ліцензію на проведення діяльності у сфері охорони здоров'я або лабораторій, які уклали або мають намір укласти угоди щодо залучення до надання медичних послуг;

- реєстр медичних фахівців, що містить інформацію про осіб з освітою у сфері охорони здоров'я;
- реєстр медичних фахівців, які перебувають у трудових відносинах із суб'єктами господарювання у медичній галузі або підприємці-фізичні особи, що здійснюють медичну практику відповідно до отриманої ліцензії;
- реєстр договорів про медичне обслуговування населення, підписані із НСЗУ;
- реєстр договорів про реімбурсацію з інформацією щодо укладених договорів про реімбурсацію за програмою медичних гарантій, укладені з НСЗУ [5].

Висновки

Отже, необхідність існування цифрової трансформації системи охорони здоров'я є нагальною потребою технологічного розвитку галузі, яка покликана надати можливість користувачам системи на комфортну, безпечну та безперебійну роботу, ефективного використання медичних сервісів, уникнення виконання медичними працівниками рутинної паперової роботи, оптимального управління медичними відомостями, можливість генерувати звіти про роботу медичного закладу, використання пацієнтами системи задля отримання повної та достовірної інформації про стан власного здоров'я. Вітчизняна система охорони здоров'я має базуватися на таких основоположних принципах, як орієнтованість на людей, орієнтованість на результат та орієнтованість на втілення.

Література.

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/67-2018-#p#n13>
2. Миськевич Т. Розвиток e-Health в контексті трансформації системи охорони здоров'я України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 16(181). С. 18–23.
3. Пироженко А. Електронна медицина – вимога сьогодення. *Практика управління медичним закладом*. 2018. №11. С. 16–20.
4. Соколенко Л. Ф. Цифровізація як вектор розвитку економічних систем та модернізації системи бухгалтерського обліку. *Облік і фінанси*. 2019. №3(85). С. 41–49.
5. Криничко Л. Р. Малігон Ю. М. Нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я в Україні. *Вісник ХНАУ. Серія «Економічні науки»*: зб. наук. праць. Харків: ХНАУ, 2020. № 3. С. 364–380.

References.

1. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoy ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018-2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/67-2018-#p#n13>
2. Myskevych T. Rozvytok e-Health v konteksti transformatsii systemy okhorony zdorovia Ukrainy. *Hromadska dumka pro pravotvorennia*. 2019. № 16(181). С. 18–23.
3. Pyrozhenko A. Elektronna medytsyna – vymoha sohoddennia. *Praktyka upravlinnia medychnym zakladom*. 2018. №11. С. 16–20.

4. Sokolenko L. F. Tsyfrovizatsiia yak vektor rozvytku ekonomichnykh system ta modernizatsii systemy bukhhalterskoho obliku. *Oblik i finansy*. 2019. №3(85). С. 41–49.

5. Krynychko L. R. Malihon Yu. M. Normatyvno-pravove zabezpechennia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini. *Visnyk KhNAU. Seria «Ekonomichni nauky»*: zb. nauk. prats. Kharkiv: KhNAU, 2020. № 3. S. 364–380.

Олена Макарова

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ:
ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ**

Євроінтеграційні прагнення України і вимоги щодо реформування митної служби та приведення її до міжнародних стандартів викликають необхідність змінювати підходи до державного управління митною справою. При цьому наукові підходи до визначення механізмів державного управління митною справою необхідно переглянути з урахуванням міжнародного досвіду та актуальних вимог сьогодення, адже теоретичне підґрунтя для подальших наукових досліджень дасть змогу об'єктивно сформулювати нові підходи до реформування механізмів державного управління у сфері митної політики.

Ключові слова: митна справа; державне управління; механізми державного управління.

Olena Makarova

PhD student of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

**MECHANISMS OF CUSTOMS AFFAIRS' PUBLIC ADMINISTRATION:
APPROACHES TO DEFINITIONS**

Ukraine's European integration aspirations and requirements to reform the customs service and bring it to international standards define a change in approaches to public administration of customs affairs. At the same time, scientific approaches to defining the mechanisms of public administration of customs affairs should be reconsidered taking into account international experience and current requirements, as the theoretical basis for further research will objectively formulate new approaches to reforming public administration mechanisms in the field of customs policy. Traditionally, the activities of customs authorities are focused primarily on the revenues of duties and taxes of goods moving across the customs border. In Ukraine, the main component of evaluation of the efficiency of customs and the quality of their management is the fiscal component that dominates over other activities. Many countries around the world, including Europe, acted in similar conditions – the formation of a significant part of state budget revenues through customs duties. Subsequently, the role of customs authorities gave them the status of an important participant in the system of legality and security of trade, control of movement of goods and supply chains, trade facilitation and facilitation for reliable traders, innovatively developed structure in the system of public authorities. In this case it is very important to detect those mechanisms of customs affairs' public administration that will be able to make customs policy of the state more efficient.

Key words: customs affairs; public administration; mechanisms of public administration.

Постановка проблеми

Процеси державного управління митною справою в практичній діяльності забезпечуються відповідними механізмами. В свою чергу, механізми державного управління мають динамічний характер, що зумовлено зміною мети, цілей та завдань управлінських процесів. Дослідження категорій «державне управління», «механізми державного управління» в сфері здійснення митної справи дозволить нам визначити ці механізми як систему складових, які у взаємодії між собою впливають на об'єкт управління, тобто на митну справу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загальні тенденції та проблеми в сучасному державному управлінні досліджували вітчизняні вчені Б. Бакуменко, П. Надолішній, Г. Атаманчук, Д. Безносенко, О. Коротич, Н. Нижник, Л. Приходченко. Дослідженням актуальних концепцій державного управління митною справою займалися вчені І. Квеліашвілі та Т. Тоцька. Зокрема, І. Квеліашвілі займалась науковими розробками в сфері реформування державного управління митною справою. Організаційно-правові механізми державного управління митною справою вивчав вітчизняний науковець В. Ченцов. Проте, стрімкі зміни

завдань та умов функціонування митних органів, нові виклики, які постають перед митними адміністраціями всього світу в умовах карантинних обмежень потребують переосмислення надання визначення поняття «механізми державного управління» з метою оперативного реагування та ефективної розбудови державно-управлінських процесів в сфері здійснення митної справи.

Мета

Метою даного дослідження є понятійно-термінологічний аналіз категорії «механізми державного управління» в митній справі з позиції системного підходу.

Виклад основного матеріалу

Традиційно діяльність митних органів орієнтована насамперед на справляння мита та податків з товарів, що переміщуються через митний кордон. В Україні тривалий час саме фіскальний складник домінує в діяльності й оцінці ефективності роботи митниць і якості їх управління. Безумовно, митні податки є вагомим джерелом доходу державного бюджету та економіки країни. Багато країн світу, у тому числі Європи, діяли

© Макарова О. О., 2021.

в аналогічних умовах – формування значної частини доходів бюджету держави за рахунок сплати митних платежів. Згодом роль митних органів надала їм статусу важливого учасника системи забезпечення законності й безпеки торгівлі, контролю переміщення товарів і ланцюгів поставок, спрощення та сприяння торгівлі для надійних трейдерів, інноваційно розвинутої структури в системі органів державної влади. Уряд країн світу усвідомлює важливість спрощення торгівлі та її впливу на реформи й модернізацію митної справи з метою підвищення економічної спроможності та добробуту населення. Прогрес у сфері митних реформ, який досягнуто країнами G20, указує на існування потенційних сфер для їх подальшого вдосконалення та визнання позитивного досвіду країн, які досягли певних зрушень [1].

В той же час, для визначення основних напрямків вдосконалення діяльності митних органів, необхідно чітко визначити що являють собою механізми державного управління митною справою, в чому їх сутність та чим вони відрізняються від механізмів державного управління в інших сферах.

Вчені зазначають, що без розкриття категорії «механізми державного управління» неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, адже ефективність системи державного управління залежить від наявності ефективних функційних механізмів, що дозволяють забезпечити скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоналізованих, які слід вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. Виходячи з вищесказаного, актуальним постає питання визначення змісту механізмів державного управління та їх класифікації [2].

Державне управління як соціальне явище виникло і розвивалось разом із індустріальним суспільством. Оскільки, на думку П. Надолішнього, це явище залежить від розвитку ринкової економіки, то воно потребує належного регулювання з боку держави [3, с. 11]. Роль державного управління значно зростає із розвитком відкритого інформаційного суспільства.

Природу державного управління визначає його особлива соціальна функція. Ця функція спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ. Необхідність державного управління обумовлена потребою забезпечити додержання законів і реалізацію політики держави, яка має бути спрямована на ефективне використання природних, трудових, матеріальних, інформаційних, ін. ресурсів; на справедливий перерозподіл основних соціальних благ; на підтримку громадського порядку; на гарантування безпеки людини, суспільства, країни; на забезпечення потреб громадян у відповідних послугах, ін. Тобто існує об'єктивна сукупність суспільних функцій, реалізувати які не в змозі ніхто, крім держави [3, с. 11–12]. Таким чином, державне управління можна віднести до соціального явища.

Отже, за П. Надолішнім, державне управління – це форма і основний різновид соціального управління і вужче – публічного управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування і поступального розвитку держави. Якщо говорити про владний характер державного управління, то за визначенням Г. Атаманчука, державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу. Тобто в цьому випадку мова йде про управління як вид або форму діяльності держави [3, с. 12].

Таким чином, узагальнено можна дати визначення державному управлінню як вплив органів державної влади на всі суспільні відносини з метою задоволення суспільних потреб. Як зазначає П. Надолішний, державне управління є матеріалізованим виявленням державної влади, практичною реалізацією визначених нею цілей і завдань. Відповідно до принципу розподілу влади держава здійснює цей вплив головним чином через посередництво виконавчої гілки влади. Органи виконавчої влади одночасно є органами державного управління. Вони є своєрідними сторонами – «статикою» і «динамікою» – єдиного явища, яке прийнято визначати як управлінську (адміністративну) сферу діяльності держави. [4, с. 34]. Саме тому поняття управління митною справою прийнято відносити саме до сфери державного, а не публічного управління, оскільки управління митними органами, на які покладено здійснення митної справи в Україні, здійснюється саме через діяльність виконавчої гілки влади.

Система державного управління як ціле реагує на вплив середовища та імпульси, що поступають зсередини, від її складових елементів. Значна частина державного впливу здійснюється через взаємодію з місцевим самоврядуванням, колективними членами суспільства (різними видами корпоративних об'єднань в межах ринкової саморегуляції, об'єднаннями громадян на основі професійних, етнокультурних, вікових інших громадських інтересів). Наявність розгалужених горизонтальних взаємозв'язків надає системі державного управління характеру завершеності, форми, адекватної його ролі як центральної підсистеми системи соціального управління [4, с. 37–39]. В цьому випадку держава, органи державної влади виступають суб'єктом державного управління, а об'єктом є суспільні процеси і суспільні відносини. В нашому дослідженні об'єкт державного управління – митна справа, яка потребує державно-управлінського впливу.

Як зазначає П. Надолішний, органи державної влади здійснюють функції державного управління через управлінську діяльність – специфічний вид праці людей, який вимагає адекватної професійної підготовки і застосування відповідних прийомів, форм і методів. У державному управлінні управлінська діяльність набуває його сутнісних рис: владного характеру; системності; всезагальності або об'єктної універсальності [5, с. 65]. Методи державного управління – це офіційні способи владного впливу державних органів у межах їх компетенції і в установленому порядку на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Важливе

значення має поєднання різних методів з визначенням пріоритетних відповідно до специфіки об'єкта і цілей державного управління. Методи державного управління передбачають відповідні засоби їх реалізації. До засобів державного управління відносять: технічні, спеціальні (військові, правоохоронні, прикордонного і митного контролю, державної безпеки, грошової емісії, цивільної оборони, дипломатичні), інформаційні, комунікативні ін. Головна вимога до методів і засобів державного управління полягає у їх відповідності визначеній меті і нормам права [4, с. 57–58].

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення. В першу чергу це пов'язано з відсутністю єдиного, узгодженого трактування поняття «державне управління».

Л. Юзьков виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізм»: 1) структурно-організаційний підхід за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»; 2) структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [5].

Що стосується визначення механізмів державного управління, то П. Надолішній надає таке визначення цього поняття: це складова частина управлінської підсистеми системи державного управління, через посередництво якої організується процес і забезпечується вплив на відповідний об'єкт. Виділяють організаційний, економічний (фінансовий), правовий, мотиваційний, інформаційний, інші механізми державного управління і їх сукупність як комплексний механізм державного управління. Н. Нижник зазначає, що конкретні організаційні механізми державного управління можуть бути організаційно-структурними, організаційно-технічними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними і що більшість з них на нижчому і на середньому рівнях є комплексними [3, с. 184].

В літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття «механізму державного управління». Так, В. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [5].

На думку Н. Нижник, О. Машкова механізм державного управління – це складова частина системи

управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [6, с. 37, 49].

В. Бакуменко, В. Князєв та ін. автори «Словника-довідника з державного управління» зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [7, с. 116–117].

Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах зазначають, що механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [8, с. 15].

В. Бакуменко та Д. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі->завдання->рішення->впливи->дії->результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [9].

В. Малиновський тлумачить механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керуваних об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [10].

Автори книги «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади» вважають, що «механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на

фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [11, с. 235–236].

О. Федорчак вважає, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [12].

Напрямами, тобто механізмами, які стимулюють до процесу сталості реформ у митній сфері, за змістом видання «Integrity in customs: Taking stock of good practices» визначено такі: 1) упровадження інноваційних технологій управління ризиками; 2) здійснення моніторингу бізнес-процесів, оцінка ефективності стандартів здійснення митних процедур; 3) робота з громадськими організаціями та представниками бізнесу для оперативного виявлення проблем і генерації рішень для покращення процесів переміщення через митний кордон товарів; 4) контроль і перевірка ефективності робочих програм діяльності митних органів; 5) проведення інвентаризації процедур контролю зовнішньоторговельних операцій щодо їх відповідності єдиним стандартам з метою спрощення та прогнозування діяльності трейдерів; 6) митним адміністраціям рекомендовано створити спеціальний підрозділ, що відповідає за проведення заходів, упровадження програм з реформування та модернізації, з урегульованою та прозорою системою звітності щодо ефективності заходів; 7) ефективне використання загального потенціалу митних органів, у тому числі інформаційного, комунікаційних технологій; 8) упроваджувати заходи з інтегрованого управління кордонами разом з сусідніми країнами [1].

Таким чином, узагальнюючи наведені вище дефініції понять «державне управління» і «механізми державного управління» можна дійти висновку, що формулювання визначення залежить від підходів, які науковці використовують під час своїх досліджень та від сфер суспільної діяльності, до яких ці поняття застосовуються. Тому в нашому випадку визначення поняття «механізми державного управління митною справою» буде ґрунтуватись на владно-управлінській функції держави у сфері реалізації митної політики.

Висновки

Враховуючи наведені вище підходи до визначення понять «державне управління» і «механізми державного управління» для застосування в сфері здійснення митної справи як об'єкту державного управління, враховуючи важливі фіскальну та безпекову функції, виконання яких покладено на митні органи України, ми пропонуємо наступне визначення поняття «механізми державного управління митною справою»: це сукупність комплексних політичних, адміністративних, економічних, соціальних, організаційних та правових засобів впливу на митну політику в управлінській діяльності державних органів, сукупність практичних заходів, методів, інструментів державного впливу, за допомогою яких забезпечується управління митною справою відповідно до поставлених цілей та наявних ресурсів, організовується діяльність митних органів, а

також сукупність правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації митними органами свого функціонального призначення.

Література.

1. Квелиашвілі І. М., Тоцька Т. С. Упровадження актуальних концепцій управління митною справою європейських країн у національну практику. *Публічне управління у сфері державної безпеки та митної справи*. № 2 (29). 2021. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/2/14.pdf> (дата звернення: 23.11.2021)
2. Артем'єв О. С. Узагальнення класифікації та теоретичних підходів до визначення поняття механізм державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/2/8.pdf (дата звернення: 23.11.2021)
3. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2009. 394 с.
4. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. 126 с.
5. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм державного управління». *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 23.11.2021)
6. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Навчальний посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ. 1998. 160 с.
7. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Видавництво УАДУ. 2002. 228 с.
8. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛІДУ НАДУ. 2005. 28 с.
9. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-досл. робота. Київ: НАДУ при Президентіві України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.nareurostudies.org.ua/2-2.rtf> (дата звернення: 16.04.2021)
10. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Видання 2-ге, доповнене і перероблене. Київ: Атіка. 2003. 576 с.
11. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка». 2002. 352 с.
12. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 16.04.2021)

References.

1. Kveliashvili I. M., Totska T. S. Uprovadzhenia aktualnykh kontseptsii upravlinnia mytnoiu spravoiu

yevropeiskyykh krainy u natsionalnu praktyku. *Publichne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta mytnoi spravny*. № 2 (29). 2021. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/2/14.pdf> (data zvernennia: 23.11.2021)

2. Artemiev O. S. Uzahalnennia klasyfikatsii ta teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennia poniattia mekhanizm derzhavnoho upravlinnia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2019. №1. URL:http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/2/8.pdf (data zvernennia: 23.11.2021)

3. Bakumenko V. D., Nadolishnii P. I., Izha M. M., Arabadzhy H. I. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka: navch. posib. Odesa: ORIDU NADU. 2009. 394 s.

4. Nadolishnii P. I. Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia (Oporny konspekt lektsii do navchalnoi dystsypliny): navch. posib. Odesa: ORIDU NADU. 2006. 126 s.

5. Kravchenko O. M. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia». *Elektronnyi zhurnal «Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok»*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (data zvernennia: 23.11.2021)

6. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. Navchalnyi posibnyk / za zah. red. N. R. Nyzhnyk. Kyiv: UADU. 1998. 160 s.

7. Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk / za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. Kyiv: Vydavnytstvo UADU. 2002. 228 s.

8. Rudnitska R. M., Sydorчук O. H., Stelmakh O. M. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist / za nauk. red. M. D. Lesechka, A. O. Chemerysa. Lviv: LIDU NADU. 2005. 28 s.

9. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O. Vyivlennia kompleksu problem derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantskoi intehratsii Ukrainy, rozrobka propozyitsii shchodo vdoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia tsymy protsesamy: nauk.-dosl. robota. Kyiv: NADU pry Prezydentovi Ukrainy; Tsentр navchannia i doslidzhen z yevropeiskoi ta yevroatlantskoi intehratsii Ukrainy. 41 s. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf> (data zvernennia: 16.04.2021)

10. Malynovskyy V. Ia. Derzhavne upravlinnia: navch. posib. Vydannia 2-he, dopovnene i pereroblene. Kyiv: Atika. 2003. 576 s.

11. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady: navch. posib. / za zah. red. Nyzhnyk N. R., Oluika V. M. Lviv: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika». 2002. 352 s.

12. Fedorchak O. V. Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia. Demokratychnе vriaduvannia. 2008. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (data zvernennia: 16.04.2021)

Володимир Марущак

завідувач кафедри державознавства і права

ОРИДУ НАДУ при Президенті України, д.держ.упр., професор

НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Стаття розглядає напрямки впливу державного управління на економіку у правовому полі на основі інноваційних складових в процесі розробки та прийняття управлінських рішень, що дає можливість надати йому ефективності в державному регулюванні ринкових відносин.

Ключові слова: економіка; стратегічне управління; право; управлінське рішення; державне управління; економічне налагодження; державні органи.

Volodymyr Marushchak

Head of State Studies and Law Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full Professor

DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECONOMY

The article considers the directions of influence of public administration on the economy in the legal field on the basis of innovative components in the process of development and management decisions, which allows to give it efficiency in state regulation of market relations. Modern economic processes significantly affect social relations. Traditional approaches to the regulation of financial and economic activities have exhausted themselves, leading to significant shocks to socio-economic life. This, in turn, requires the state to take measures to stabilize the economy. This task rests entirely with public administration, which should increase the effectiveness of its actions in the economic sphere. Innovative approaches to public administration have a significant potential in this direction, which makes it possible to bring state regulation of economic processes to a qualitatively new level.

Research on this issue in the field of law and public administration is currently insufficient. At the same time, the problem of improving the efficiency of public administration and its impact on economic development remains insufficiently studied. The purpose of this article is to reveal the content of the influence of public administration on the regulation of the economy and to determine the strengthening of the role of management in the regulation of economic processes. Mandatory planning assumes that the parties act as socially equal partners. In the relationship, the interests of the parties are combined through their agreement. Therefore, the basis of their relationship is a planning agreement, where the subject is not the transfer of property to another person, donations, etc., and the implementation of the planned task or targets. But in this case, a consensus is reached between the interests of the state and the business entity. On the one hand, the state (or its body) by contract gives legal effect to their actions, making them binding but agreed, and on the other hand, the planning agreement, protects the business entity from the arbitrariness of the state. Therefore, it is a question of formation of the market of planning where the parties can offer the economic activity in certain parameters of the functioning.

One of the options for improving state regulation of socio-economic processes is economic adjustment. Economic adjustment does not involve a sharp change in government regulation. As a means of influence, it offers a search for bottlenecks in the economy. The weak link is subject to change, but not in itself, but in connection with other adjacent elements. Once the weak element begins to function more or less normally, the element that has the most negative impact on the economy is adjusted. And so gradually throughout the chain. As a result, the whole mechanism begins to work more or less harmoniously.

Key words: economy; strategic management; law; administrative decision; public administration; economic adjustment; state bodies.

Постановка проблеми

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів до стабілізації економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підситити ефективність своїх дій в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають інноваційні підходи до державного управління, що дають можливість вивести державне регулювання економічних процесів на якісно новий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі права і державного управління на сьогодні представлено

недостатньо. В тім сама проблема підвищення ефективності державного управління та його впливу на економічний розвиток залишається недостатньо дослідженою.

Мета

Метою даної статті є розкриття змісту впливу державного управління на регулювання економіки та визначення посилення ролі управління в регулюванні економічних процесів.

Виклад основного матеріалу

Світова фінансово-економічна криза 2008 року та втрата ілюзій відносно приватної власності за роки незалежності України безперечно свідчать про необхідність державного

© Марущак В. П., 2021.

регулювання економіки[1]. Одним їхніх таких регуляторів є державна власність. Негативне відношення до неї і триваюча її приватизація за підсумками останньої не свідчать про те, що вдалося добитися ефективного вкладення державної власності у розвиток економіки. Скоріше навпаки. Приватна власність не заповнила економічні втрати, які понесла країна з 1990 року.

Разом з тим мова йде не про захист державної власності, а про її ресурсне перетворення, яке могло б стати локомотивом соціально-економічного розвитку. Зберігати існуючу державну власність заради її самої безглуздо. Важливо мати об'єкти державної власності ті, які забезпечують ефективний розвиток економіки. У такому випадку державна власність може стати генератором економічного розвитку.

Ефективна державна власність можлива при наявності ефективної системи управління. У сучасних умовах не настільки важливо хто власник, а хто ефективний керуючий цієї власністю. Ефективним елементом управління є планування господарської діяльності.

Розуміння планування як досягнення встановлених виробничих показників господарської діяльності далеко не відповідає істині, оскільки сама державна власність це не тільки підприємства, а кредитна, бюджетна, валютна системи, вода, земля, її надра, державні організації та багато чого іншого.

Планування займає важливе місце в структурі державного управління у сфері економіки, в наслідок того, що планування дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на систему ринкового господарства, що накладає свій відбиток на управління в цілому.

Використання планування в управлінні дає можливість ще до процесу розвитку ситуації розмістити суб'єктів господарської діяльності так, щоб добитися поставленого результату. Причому, можна змодельювати різноманітні види взаємодії елементів управління на процес або відношення та вибрати оптимальний варіант. У даному випадку важливо підкреслити, що йдеться не про суб'єктивну людську діяльність по плануванню ринкового господарства, а про об'єктивну діяльність людини, що складається по взаємодії або створенню умов для прояву економічних законів у певному спрямуванні. Усе це в конкретній дійсності призводить до такого явища, яке можна назвати плановим управлінням. Планове управління - це синтез різних елементів управління, що виступають як єдине явище, де визначальним елементом є планування. Оскільки планомірність є невід'ємним елементом управління, то його метою є вплив на систему управління в цілому, який максимально ефективно діяв би на процеси та відношення, які виникають у процесі функціонування ринкового господарства.

Важливим моментом відносин державної власності та планування є взаємозв'язок планування з режимами власності: права оперативного управління і права господарського ведення, на що спираються державний і продержавний сектор економіки. Дані режими є формами управління державною власністю з боку суб'єктів господарської діяльності. У зв'язку із цим планування може мати різні можливості впливу на господарську діяльність і на відносини планової діяльності між органами господарського управління та суб'єктами господарської діяльності.

Планування в державному секторі більш публічно, оскільки окремі підприємства групуються в галузі, управління якими здійснюють центри господарських систем. Вони управляють економічно і юридично відокремленими структурами, а тому їх відношення повинні будуватися виключно на правовій основі. Тому й планування в цій системі набуває правового характеру.

Зв'язки в державному секторі більш складні чим у приватному. Система цих зв'язків багатоступенева. Вона включає органи державного управління, центри господарських систем і підприємства. Органи державного управління як Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, економіки, Національний банк та інші здійснюють загальні планові дії, шляхом прийняття нормативів, програм розвитку галузей, регулювання бюджетного процесу тощо. Ці дії носять рамковий характер, оскільки конкретні суб'єкти господарської діяльності не вказуються. Таке рамкове регулювання презентовано у виді правових норм які містяться в нормативно – правових актах виконавчо-розпорядчих органів. Таким чином планові правила набувають правового характеру. Державні підприємства та підприємства з контрольним пакетом управління таким державним органом не підпорядковані, але повинні виконувати нормативні акти цих органів. Тім самим досягається ефект непрямого управління господарською діяльністю державного сектору.

Більш тісний зв'язок з підприємствами державного сектору мають ті органи державного управління, які виконують функції центрів господарських систем. Самі вони підлеглі державним органам управління (Кабінету Міністрів, міністерствам), які вправі ставити перед ними конкретні завдання по виконанню економічної політики держави. Таким чином це другий канал впливу на державний сектор економіки, який містить організаційний засіб впливу. У той же час цей організаційний канал також працює через правові приписи. Планові завдання переходять із абстрактних норм права в більш конкретну площину регулювання за допомогою центрів господарських систем.

Центри господарських систем організують реалізацію планових завдань держави. Вони не вправі безпосередньо встановлювати планові завдання та показники господарської діяльності підприємствам державного сектору, тому перед ними існує проблема реалізації державних програм через діяльність підприємств. Оскільки адміністративний механізм, який існував за радянських часів не існує, то на перший план виходять засоби правового регулювання та зв'язки між підприємствами та центрами господарських систем. Таким каналом є заключення господарських договорів на виконання державного замовлення чи на задоволення інших потреб держави, або на залучення до виконання державних програм. Тому діючу систему планових взаємовідносин можна оцінити як індикативну.

Наявність державного та продержавного сектору економіки потребує диференційного підходу їх державно – правового регулювання. В умовах переходу до ринку, з однієї сторони, необхідно розвивати приватний сектор економіки, а, з другої сторони, здійснювати заходи по управлінню та підвищенню ефективності державного та продержавного секторів економіки. Усе це потребує розробки якісних правових актів по їх ре-

гулюванню та відпрацюванню механізмів державного регулювання в цьому напрямку. Рішення цих проблем у своїй наявній частині може бути реалізовано за рахунок використання планування у формі програмування, моделювання тощо, а також за рахунок планових дій з боку державних органів. У даному випадку не тільки саме планування повинно бути об'єктом правового регулювання, але й розробка правових актів також повинна засновуватися на планових засадах. Оскільки реально на Україні існують державний, продержавний і недержавний сектори господарської діяльності необхідно мати три програми розвитку господарської діяльності цих сфер як у правовому так і в управлінському сенсі.

Процес стратегічного управління представляє собою ряд послідовно здійснюваних дій з боку державного органу в регулюванні економічного об'єкту, які включають в себе дослідження, збір інформації, проектування (розробку моделі), оцінку моделі, розробку альтернатив, вибір варіанту плану дій, організаційну підготовку реалізації варіанту моделі акту, виконання акту і контроль, коректування дій державного органу по регулюванню економічної ситуації. Процес управління може бути автономним, коли вирішується проблема закритого типу, наприклад, правове регулювання оподаткування прибутку підприємства, або відкритим, коли взаємопов'язуються різні структури правового регулювання економічних відносин, наприклад, оподаткування і формування бюджету. Таким чином, процес стратегічного управління дає можливість уявити розроблене рішення у виді віртуальної реальності, формувати механізм оцінки кількісних і якісних джерел інформації, вихідних даних, результатів проміжного стану економічної ситуації і кінцевий результат діяльності державного органу в регулюванні економічних відносин, що дає можливість розробити оптимальне управлінське рішення.

Стратегічне управлінське рішення у економічній сфері:

- 1) детально формує завдання органів державного управління з економічних питань;
- 2) допомагає окреслити загальні межі управлінського рішення економічної ситуації;
- 3) дає можливість проаналізувати об'єкти економічного регулювання;
- 4) модулює використання ресурсів;
- 5) визначає ефективність управлінських дій.

Досягнення результатів означеного стратегічного управління розвитку економіки зміни циклу розробки і прийняття рішення в процесі нормотворчої діяльності державних органів управління. Розробка і прийняття рішення на основі стратегічного управління передумовлює постановку питання про необхідність такого регулювання і розробку наукової концепції розробки проекту акту регулювання економічних відносин. Лише після цього може йти мова про розробку самого проекту рішення. Наукова концепція як стадія стратегічного управління органів управління повинна передумовити рішення, які увійдуть у його проект. Для цього необхідно окреслити проблему, яка повинна знайти своє відображення в рішенні, як її можна вирішити, який організаційно-правовий механізм необхідно запровадити для ефективного управлінського рішення, хто конкретно буде виконувати і нести відповідальність за

наслідки рішення. Розробка наукової концепції стратегічного рішення розвитку економіки дає змогу перейти до розробки його проекту, використовуючи накопичену базу і доповнюючи її компонентами, необхідними для якісного змісту. З цією метою проект необхідно перевірити на відповідність до нормативної бази, провести експертизу наукової концепції, а потім і самого проекту, скласти графік проходження проекту правового акту стратегічного управління, здійснити координацію різних ланок при розробці проекту. Такий підхід до розробки рішень органів державного управління, які мають стратегічну спрямованість, дозволив би підвищити якість управлінських рішень і більш професійно виконувати свою роботу.

Розробка і прийняття рішень державних органів вбирає в себе систематизацію дій, які повинні носити сталий і передбачений характер за рахунок зусиль, спрямованих на те, щоб уникнути ситуацій, які гальмують діяльність самих органів, зменшують їх ефективність і негативно впливають на об'єкти економічного регулювання. Це означає, що державні органи при регулюванні економічних відносин повинні діяти в межах своєї компетенції, аналізувати стан об'єкту регулювання, розробляти правові акти так, щоб вони реально сприяли поліпшенню стану регулюючого об'єкту, тобто економічних відносин [2].

Стратегічне управління у сфері регулювання розвитку економіки слід розглядати як невід'ємну частину управлінського впливу. Мова йде про те, що рішення державних органів управління приймаються по головних напрямках регулювання економіки шляхом як конструювання внутрішньої структури рішення, так і тих дій, які здійснює в зв'язку з цим орган державного управління. Тому стратегічне управління має статично-динамічний характер, де статика – це рішення, сконструйоване на стратегічних засадах, а динаміка – це скоординовані управлінські дії державного органу чи їх сукупність. Таким чином, стратегічне управління являє собою кристалізовані дії державних органів через управлінські рішення, які формуються на стратегічних засадах.

Стратегічне управління в розвитку економіки дає можливість встановлювати тривалі зв'язки між державними органами і об'єктом регулювання економічних відносин. Кожний етап реалізації управлінського рішення передбачає прорахунок передбачуваних наслідків і фактичного стану речей. Такий взаємозв'язок дає можливість вносити корективи в залежності від об'єктивного ходу розвитку економіки. Ці корективи пов'язані з виконанням дій, котрі можуть гальмувати негативні тенденції економічного розвитку. Досягається це шляхом зміни акцентів у реалізації самого рішення і за рахунок залучення додаткових ресурсів. Крім того, стратегічне управління дає можливість більш плідної роботи з виконавцями. Вже саме управлінське рішення, побудоване на стратегічних засадах, висвітлює необхідність тих характеристик, які мають бути у виконавців для ефективної реалізації прийнятого рішення. Все це дає можливість у процесі реалізації стратегічних напрямків окреслити основні цінності, кінцеві результати, виробити оптимальний вплив на об'єкт, що регулюється. Це підвищує ефективність прийнятого рішення на стадії його реалізації з боку державних органів і знижує неякісність прийнятих рішень.

Розробка і прийняття управлінських рішень на основі стратегічних засад дає можливість бачити поетапну його розробку і як вирішуються питання від задуму до реалізації. Такий підхід дає можливість переконати опонентів, що кроки, закладені в рішенні, правильні, оптимальні і ефективні. Це суттєво знижує опір з боку тих, хто супротивиться змінам і бажає залишатися в межах існуючого економічного простору. До того ж стратегія управлінського рішення знижує суперечності між різними органами, оскільки воно опирається на компетенцію кожного органу і дає можливість пов'язати їх дії так, щоб націлити на кінцевий результат. Стратегічне управління дозволяє поліпшити якість роботи державного органу, оскільки планові процедури зменшують ймовірність помилки, розширюють інформаційну базу при прийнятті рішення, дають можливість пов'язати цілі, задачі з ресурсними можливостями, поставити виконання рішення на реальну основу, передбачити можливість виникнення нештатних ситуацій, застосування засобів по ліквідації негативних явищ, прогнозувати наслідки прийнятого управлінського рішення.

Розвиток економіки потребує нових форм свого розвитку. Зупинимось на деяких інноваційних формах державного планування, які характерні для ринкової економіки та можуть забезпечити її сталий розвиток.

Такою формою планування є зобов'язальне планування. Таке планування припускає, що сторони в ньому виступають як соціально рівні партнери. У відносинах, інтереси сторін поєднуються через їх погодження. Тому в основі їх відносин лежить плановий договір, де предметом виступають не передача майна іншій особі, дарування та інше, а виконання планового завдання або планових показників. Але в даному випадку досягається консенсус між інтересами держави та суб'єкту господарської діяльності. З одного боку, держава (або його орган) шляхом договору надає правову чинність своїм діям, роблячи їх обов'язковими, але погодженими, а з іншого боку, плановий договір, захищає суб'єкта господарської діяльності від свавілля держави.

У зобов'язальному плануванні вступ у планові відносини винний бути вільним. Ініціатива планування може іти від будь-якої сторони, але це не зобов'язує іншу сторону вступати в планові правовідносини. Вони можуть виникнути на основі вільного волевиявлення сторін. Тому йдеться про формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність у певних параметрах свого функціонування. Такий підхід може докорінно змінити інвестиційну політику. Держава буде не просто сплачувати гроші чи додавати пільги суб'єктам господарської діяльності, а мати економічно-обґрунтований захід з кінцевими прогнозованими результатами. Це значно знімає недолік тендерної системи, коли задля виграшу суб'єкти пропонують нижчу ціну, але при цьому страждає якість і порушуються технології. Державі потрібно не дороге або дешеве, а якісне на основі економічно обґрунтованих витрат. У такому разі бюджетні кошти не будуть марнуватися. Специфіка цього ринку - його суб'єкти: держава або його органи та суб'єкти господарської діяльності. І взаємовідносини на цьому специфічному ринку будуть визначатися попитом і пропозицією на планову діяльність. Усі це не виключає того, що в законодавстві можуть бути визначені ті виняткові випадки,

коли держава матиме право не тільки ініціювати відношення, але й зобов'язати суб'єкта підприємницької діяльності до укладення договору з державою. Але ця обов'язковість винна гарантувати законодавче дотримання прав і інтересів суб'єкту господарської діяльності. Йдеться про те, що обов'язковість укладення планового договору визначається не на умовах державного органу, а на умовах погодження умов укладання планового договору.

Зобов'язальне планування позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування. Тут знижується жорстка детермінованість волі держави стосовно суб'єкта підприємницької діяльності, планові рішення примушені прийматися зважено, інакше прийдеться нести відповідальність не тільки конкретному державному органу, але і його керівникові. У той же час знімається недолік індикативного планування. Стаючи стороною в плановому договорі, суб'єкт підприємницької діяльності вже не може ігнорувати волю держави, у зручний для собі момент змінити свою лінію поведінки і т.і., бо в протилежному випадку виникає його відповідальність перед державою. Це, у свою чергу, змусить суб'єктів господарської діяльності серйозно підходити до своїх взаємовідносин з державою, зважуючи свої можливості при вступі в планові відносини. Можливий скептицизм про вільний вступ у планові відносини не має під собою основи. Держава в будь-якій країні - це колосальний ринок споживання товарів і послуг. Ринок стабільний, привабливий і пріоритетний. Тому суб'єкти підприємницької діяльності безумовно зацікавлені в ньому. Але щоб потрапити до нього повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію й хабарництво. Тому зобов'язальне планування є бар'єром для цих негативних явищ.

Одним з варіантів вдосконалення державного регулювання соціально-економічних процесів є засноване на планових засадах економічне налагодження. Такого засобу регулювання економікою в нас немає, та й в інших держав, мабуть, теж. Зрозуміти його можна, якщо провести аналогію з технічною наладкою, що широко відома скрізь. Коли іде реконструкція підприємств, то відбувається зміна в технічному оснащенні та міняється технологічний процес. Але коли все готове, з'являються наладчики - люди, що перевіряють усі вузли, відпрацьовують увесь технологічний ланцюг виробництва та запускають його в хід, тобто їх завдання полягає в усуненні тих недоліків, що були припущені будівельниками, конструкторами, технологами та іншими. Завдяки ним виробництво оживає і працює як здоровий організм. У зв'язку з переходом до ринкової економіки замінили вузли в господарському механізмі, але забули про те, що кожний вузол повинний бути налагодженим на спільну роботу.

Економічне налагодження не припускає різкої зміни державного регулювання. Як засіб впливу, вона пропонує планомірний пошук вузьких місць в економіці. Слабка ланка піддається зміні, але не сама по собі, а у зв'язку з іншими її елементами. Після того, як слабкий елемент починає функціонувати більш-менш нормально, наладці піддається той елемент, який на економіку виявляє найбільш негативний вплив. І так поступово по всьому ланцюгу. У підсумку весь механізм починає працювати більш-менш злагоджено. Після цього почи-

нається друге, третє коло налагодження і так до тих пір, поки господарський механізм не вийде на рівень ефективного функціонування. Коли господарський механізм розбалансований, що відповідає нинішньому положенню справ в економіці, і проблем у ньому більш ніж достатньо, то економічній налагодці повинні підлягати самі суттєві проблеми стабілізації економіки. Тому в цьому напрямленні повинні концентруватися організаційні, фінансові, наукові, матеріальні потужності, які б забезпечили прорив і наступ на негативні явища та створювали стабілізуючий стан економічного розвитку. Не стримування проблеми по всьому фронту та постійне латання дір в економіці може призвести до стабілізації, а наступ на нестабільність на вузькій дільниці з розвитком успіху ушир і вглиб економічних процесів. При такому підході метою регулювання є не тільки окремий елемент економіки, а господарський механізм у цілому. Добре налагоджений окремий його елемент вже сам по собі буде благодатно впливати на систему в цілому, об'єктивно розкриваючи недоліки в певних сферах, а отже й створювати можливості їхнього усунення.

Економічне налагодження – це універсальний засіб впливу на господарський механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки. Рішення глобальних економічних процесів не виключає, а припускає рішення конкретних проблем окремих суб'єктів господарювання. Невдачі окремих підприємницьких структур здебільш пов'язані з тим, що балансування в стихії ринку ґрунтується на особистому баченні ситуації, обсягу знань і розумінні законодавства, особистому досвіді, якості управлінських рішень, що приймаються, далеко не завжди відповідають реальному положенню мов. Звідси й трагедії як дрібних, так і великих суб'єктів підприємницької діяльності. Використання економічного налагодження надає можливість суб'єкту підприємницької діяльності не тільки виявити основний недолік у своїй роботі, але й вжити конкретні міри по відновленню порушеної рівноваги.

Ці форми є не єдиними, які є в арсеналі планування. Ми можемо говорити про облогове планування, оборонне (антикризисне) планування, штурмове планування, планування з плаваючим обрієм і інше, які по суті не осмислені й не розроблені, але мають великий потенціал регулювання економіки і її розвитку.

Висновки

Стратегічне планування управлінського рішення включає в себе: чітке формування завдань державного органу по регулюванню економічних відносин; окреслення кордонів розроблюваного та прийнятого правового акту; виявлення можливостей і наявності ресурсів для реалізації правового акту; визначення ефективності закладеного регулювання в правовому акті; визначення наслідків реалізації змісту означеного рішення як в економічній так і соціальній сфері.

Розвиток ринкової економіки потребує від держави інноваційних форм планування економічної діяльності. Такою новою формою виступає зобов'язальне планування. Воно є компромісом вирішення конфлікту інтересів між публічною і приватною сферою суспільства в економічній діяльності.

Зобов'язальне планування означає формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати

свою господарську діяльність в певних параметрах свого

Література.

1. Марущак Владимир. Государственное управление, экономика, цены. LAP LAMBERT Academie Publishing, 2015. 3–4 с.
2. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ, 1998. 88 с.

References.

1. Marushchak Vladymyr. Hosudarstvennoe upravlenye, ekonomyka, tseny. LAP LAMBERT Academie Publishing, 2015. 3–4 s.
2. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhdid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. Kyiv, 1998. 88 s.

Владислав Омельченко*аспірант, кафедри публічного управління та регіоналістики,**ОРІДУ НАДУ при Президентіві України**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>***ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена вивченню тенденцій розвитку інформаційного суспільства, яке впливає на здійснення громадського контролю в системі публічного управління із залученням інформаційно-комунікативних можливостей ІТ (інформаційні технології), які сьогодні активно впливають на формування державної політики в Україні. Досліджено, що розвиток ІТ-сфери впливає на розвиток інформаційного суспільства, що створює умови для зростання ефективності та якості реалізації громадського контролю через створення нових каналів комунікативної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Встановлено, що ІТ-сфера тісно пов'язана із формуванням комунікативних відносин органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. В статті аналізується розвиток інформаційного суспільства з використанням аналітичного обігу даних, які вказують на тенденції розвитку ІТ сфери в Україні. Доведено необхідність упровадження сучасних інформаційно-комунікативних можливостей до процесу комунікації та взаємоузгодження взаємозв'язків органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, які стримуватимуть можливі наслідки, спровоковані тенденціями розвитку ІТ, ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології), які сьогодні становляться основою у розвитку інформаційного суспільства в Україні та світі. Саме тому нам є цікавим досліджувати аспекти впливу та розвитку інформаційно-комунікативних трансформацій, які покликані налагодити взаємозв'язок органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: *громадський контроль; інформаційне суспільство; державна інформаційна політика; ІТ (інформаційні технології); ІКТ (інформаційно комунікаційні технології); інститути громадянського суспільства; органи публічної влади.*

Vladyslav Omelchenko*PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine**ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>***INFORMATION AND COMMUNICATION RELATIONS UNDER
THE DEVELOPMENT OF INFORMATION SOCIETY IN UKRAINE**

The article is devoted to the study of trends in the development of the information society, which affects the implementation of public control in the system of public administration with the involvement of information and communication capabilities of IT – (information technology), which so actively influence public policy in Ukraine. In today's world, the rapid spread of information communication is dramatically changing the lives of people who are forced to adapt to new changes. It is investigated that the development of the IT sphere influences the development of the information society, which creates conditions for increasing the efficiency and quality of public control through the creation of new channels of communicative interaction of public authorities with civil society institutions. Therefore, the IT sphere is closely connected with the formation of communicative relations between public authorities and civil society institutions. That is why we are interested in exploring aspects of the impact and development of information and communication transformations, which are designed to establish the relationship of public authorities with civil society institutions. The article analyzes the development of the information society using the analytical circulation of data that indicate trends in the development of the IT sector in Ukraine.

It is proved that it is necessary to implement modern information and communication capabilities in the communication process and in mutually agreed relations of public authorities with civil society institutions, which will restrain the possible consequences provoked by trends in IT, ICT (information and communication technologies), which are now the basis in the development of the information society in Ukraine and the world. Current challenges in the global political arena point to the importance of involving civil society institutions in the process of making and implementing management decisions, which requires revision of legislation on public control, which can serve as part of protecting national interests from global, rapid IT development in Ukraine. national identity. Trends in the development of the IT sphere, the information society in Ukraine, indicate the formation of its IT ecosystem, which in the future may influence the formation of public policy that does not meet national interests, but the interests of business and multinational corporations.

In this article, we consider the conditions for the development of the information society as a possibility of coexistence of the state with its civil society institutions, and therefore we focus on state and public control, which will guarantee the security of national interests in the global information society. We present the institutions of civil society as part of the national social network and active, part of the national information space, which influences the creation of new social ties. This shows its potential. It is in cooperation with public authorities. The article proposes to consider the potential of the institution of civil society in Ukraine, taking into account trends and future development of the information society and by defining the concept of «Public control» and enshrining mechanisms for public control in one law, or present a codified alternative. This will ensure compliance with national legislation, minimize the corruption component in the public administration system and

promote regional participation in the implementation of strategies and programs at all levels, as public control will advocate for the just existence of civil society in the country.

Key words: public control; information society; state information policy; IT (information technologies); civil society institutions; public authorities.

Постановка проблеми

Визначається тенденціями розвитку інформаційного суспільства, яке викликає трансформацію державної національної політики в напрямку полярного відношення до ІТ, що створює майданчик розвитку ІТ- екосистеми, яка може нести в собі, як загрози, так і можливості. Тому, необхідно створювати стійкі комунікативні умови існування, необхідного діалогу та ефективного взаємозв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, для забезпечення національних інтересів та збереження національної ідентичності. Сьогодні, загрози проявляються у відсутності спеціального законодавства, яке б регулювало інформаційні відносини в тому числі й медіа простір, який більшою мірою корпоратизований і представляє окремі інтереси, які протистоять національним інтересам держави. Варто враховувати умови і тенденції розвитку сучасного світу, які можуть вказувати, на найбільш уразливі частини національного законодавства, якому необхідно приділяти більшу увагу.

У відношенні зовнішнього впливу ІТ та ІКТ, на формування громадської думки, то можна говорити, про трансформацію громадянського суспільства, що впливає на громадську думку в Україні. Вони відображаються у рівні довіри громадян до влади. Інформаційне суспільство є багатоаспектним явищем, яке висвітлює більшою мірою глобальні тенденції розвитку бізнес-комунікацій, що проявляються в бізнес-інтересах, які ніяк не відносяться до прямих взаємовідносин державних органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, останні з яких можуть бути представниками громадського контролю. Таким чином, стрімкий розвиток ІТ сфери призводить до трансформації громадянського суспільства, поступово зтягаючи в інформаційні технології шляхом публічного представлення розвитку ІТ, як панацею у боротьбі з можливими наслідками світової глобалізації, що зумовлює розвиток інформаційного суспільства. Оскільки загроза проявляється у можливому розриві національної ідентичності та національної єдності, яка утримує достатній рівень взаємопорозуміння громадянського суспільства з органами публічної влади, які формувалися століттями, необхідно більш детально розглядати сферу ІТ в різних аспектах. Це допоможе правильно формувати державну політику в сфері впровадження нових комунікативних можливостей з використанням ІКТ в систему публічного управління. Саме тому нам є цікавим розглядати тематику громадського контролю в системі публічного управління в інформаційно-комунікативному аспекті.

Мета

Мета статті – на основі аналізу розвитку інформаційного суспільства в Україні довести необхідність посилення інформаційно-комунікативних зв'язків влади з громадою, через при-

йняття спеціального законодавства в сфері ІТ, а також в сфері громадського контролю як важливого інституту в системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Методологічне та теоретичне підґрунтя досліджуваної проблеми сформоване в наукових працях таких зарубіжних авторів, як Й. Масуда, Ф. Уэбстер, М. Кастельс, Ф. Лаурі, Ласло З. Карваліч та ін. Крім того, проблематикою впливу розвитку інформаційного суспільства на державну політику й не тільки займалися багато українських науковців, такі як Г. Красноступ, С. Чукут, Т. Джига, І. Арістова, А. Добровольська, І. Беззуб, Б. Колесников, І. Коліушко, А. Колодюк, Н. Марчук та ін.

Сьогодні державою анонсується велика кількість змін, які покликані необхідністю відповідати вимогам часу. Таким чином, основна діяльність держави здебільшого спрямована на цифровізацію держави, а отже, увагу органів публічної влади спрямовано саме на розвитку інформаційного суспільства за світовими тенденціями, що поступово призводить до реальних змін в законодавстві, створюючи умови для глибої цифровізації публічних послуг. Також не потрібно забувати про звичайні зміни законодавства, що відбуваються з причин невідповідності часу або вичерпання свого ресурсу (втрата актуальності), тощо. В будь-якому разі зміни в законодавстві завжди повинні відповідати інтересам суспільства, в якому воно працює, тому що робота самих законів виступає регулятором суспільних відносин, які автоматично впливають на виробничі сфери в державі, що включають в себе національну безпеку країни. Тому сучасні зміни в інформаційному суспільстві України, яке спровоковане розвитком ІТ-сфери, необхідно конкретизувати. Таким чином, нами здійснено спробу розставити акценти на найбільших проблемах, які можуть спричинити розвиток ІТ, та з'ясувати, як це може посприяти розвитку інформаційно-комунікативних відносин в органах публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Враховуючи тенденції стрімкого розвитку інформаційного суспільства і відсутності єдиного підходу до тлумачення поняття інформаційного суспільства у науковому товаристві, на нашу думку, недостатньо уваги приділяється окремим сферам діяльності ІТ-впливу, особливо на державному (національному) і міжнародному (глобальному) рівнях, що відбивається в реаліях нашого сьогодення, а також тому, як та яким чином влада повинна реагувати відповідно до змін, що відбуваються в такому інформаційному суспільстві. При більш детальному дослідженні інформаційного суспільства відчувається багатоаспектність даного феномену, і його застосування є універсальним. Тому при формуванні

державної інформаційної політики необхідно конкретизувати майбутні зміни в законодавстві, оскільки поняття «інформаційне суспільство» розмиває межі та інтереси національного законодавства.

Виклад
основного
матеріалу

Останнім часом в Україні спостерігається велика кількість змін в законодавстві, і це не може не впливати на розвиток суспільства. На наш погляд, такі зміни викликані прямим впливом розвитку інформаційного суспільства в Україні і не тільки. Тому сьогодні є актуальним дослідження впливу цих процесів на формування державної політики та виявити важливість вдосконалення саме сучасних комунікативних методів, способів, засобів, інструментів та взаємозв'язку держави з громадянським суспільством, які потребують якісно нових підходів у спільному виробленні законодавчого регулювання в країні.

Так сталося, що розвиток інформаційного суспільства охопив всю планету, а отже, населення стало розвивати та створювати нові способи і засоби комунікації, які створюють нові канали зв'язку. Необхідно розуміти, що будь-який розвиток суспільних відносин в державі повинен супроводжуватися відповідним законодавчим регулюванням, яке містить національне законодавство (вітчизняне) та включає міжнародне законодавство. Міжнародне законодавство становить собою правила та норми, за якими існує і розвивається спільнота по всьому світу, формуючи тенденції, які виконують об'єднуючу функцію. Такі тенденції виявляються індикаторами рівня бажаного розвитку держав, які можуть об'єднувати інтернаціональні впливові аудиторії, які в подальшому можуть розробляти та висвітлювати плани спільного розвитку, що реалізуються через міжнародні проекти тощо.

Але необхідно вказати, що в кожній державі існує певна боротьба аудиторій, яка відбувається повсякчас, і вона впливає на формування поведінки, що відображається у поведінці та веденні державних політик у всьому світі, оскільки це допомагає стимулювати світовий обіг ресурсів. Це наводить на думку, що саме філософський закон єдності та боротьби протилежностей проявляється в практичному застосуванні.

Відповідну думку з цього приводу поділяє дослідник-соціолог Г. В. Щекин, який зазначає, що розвиток суспільства відбувається за умови єдності та боротьби протилежностей – між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє основне завдання громадська еліта бачить у приборканні авторитарної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [26, с. 337].

На конкретних прикладах можна представити «Громадський контроль». Він здійснює свою діяльність у всіх сферах публічного управління, що контролює відповідність роботи органів публічної влади за дотриманням законодавства. В свою чергу, органи публічної влади створюють різні організаційні форми державних установ або уповноважених осіб, або ще інші можливі приклади залучення учасників, що виконують імітацію участі громадянського суспільства, які є допоміжними інструментами у мінімізації участі громадського контролю в житті держави.

Тому ми поділяємо думку автора і хочемо доповнити, що вищевказана думка несе більше смислове навантаження, що передбачає велику роботу, оскільки в нашій інтерпретації це може звучати так, як взаємна підтримка, взаємне порозуміння та взаємоповага двох взаємопов'язаних частин існування – це держави і соціум задля спільної мети. В нашому вимірі – це є організація суспільного життя. З першого погляду, наша інтерпретація може викликати деякий всплеск наукових думок. Але, ми врахували часові межі, де формування думки (Г. В. Щекина) щодо експансії відбувалося у відповідному середовищі, в якому більшою мірою демонструвалася груба сила (військова). Тому наша інтерпретація враховує глобальні зміни, силу інформаційного розвитку, яка включає в себе: силу інтелекту; культуру виховання; людський потенціал. Таким чином, можна припускати, що автор закликав до об'єднання влади і громади задля спільного розвитку, а в нашій інтерпретації слова автора доповнюються словами «в умовах світової глобалізації», що потребує уваги саме на подальшому процесі трансформування громадянського суспільства в Україні.

Варто зазначити, що будь-які зміни в органах публічної влади або їх протистояння у боротьбі в просуванні своїх ідей чи поглядів викликають певну особливість, яка може проявлятися у збільшенні або наповненні нормативно-правового забезпечення, які в свою чергу можуть формувати двояку реакцію в суспільстві. Оскільки інколи суспільство не встигає адаптуватися під дію нових законодавчих актів у силу відсутності системного інформування населення.

І на цьому етапі підключаються до роботи сучасні електронні соціальні мережі, які допомагають суспільству обговорювати події, обмінюватися думками, коментарями, в яких зазвичай формується дві точки зору, одна з яких завжди стосується критики влади, а інша сприймається як належне і правильне.

Такі особливості, які виникають при збільшенні кількості нормативно-правового забезпечення, на перший погляд, призводять до колізій, дублювання повноважень органів публічної влади, низьку якість підготовки законопроектів та рішень, але необхідно пам'ятати про загальний тиск на правову систему, що зазвичай призводить до конфліктів.

Таким чином, в результаті складання відповідними некваліфікованими кадрами саме такого законодавства, яке спричиняє конфлікти в суспільстві, може привести до правової невизначеності законодавчого поля в державі, що інколи призводить до відповідних наслідків у вигляді нікчемності такого законодавства, і в цьому проявляється сам результат загальної роботи органів публічної влади.

Основна частина такого законодавства так і залишається декларативною, які не пройшли перевірку в Мінюсті України. Це вказує на низьку підготовку державних службовців. Останні випадки, які набули широкого розголосу, – це формування та прийняття бюджету, дублювання повноважень в правоохоронній сфері, виведення повноважень з-під законного прямого безпосереднього відомства організації, яка проводить публічні закупівлі та ін.

Тому будь-які зміни в законодавстві передбачають зміни не тільки в роботі органів публічної влади, але і у свідомості людей, які є кінцевими споживачами і які

формують суспільну думку щодо прийнятих рішень. Зазначимо, що зі стрімким розвитком інформаційних технологій та розширенням можливостей електронних соціальних мереж, формування суспільної думки відбувається швидше, а ніж це передавалося б з вуст у вуста. Слід погодитися, що глобальна мережа соціальної комунікації підпадає до сфер національної безпеки, але ми розглядатимемо глобальну систему соціальної комунікації з точки зору формування системи взаємозв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Наголюємо, що ми притримуємося позиції, що формування позитивної суспільної думки відбувається завдяки правильному підходу до формування державної інформаційної політики, яка відображається у вивченні та аналізі сучасного стану національного законодавства на чинник відповідності його із запитами суспільства, а також із врахуванням можливих загроз у процесах глобалізації та інформатизації в Україні.

Державна політика повинна реагувати на вплив глобалізації та інформатизації суспільства, оцінювати середовище та створювати відповідне регулююче законодавство, іншими словами забезпечувати якісним законодавством. Таким чином, суспільство стає більше підготовленим до змін, демонструючи свою підтримку через збільшення чи покращення економічних показників і показників зайнятості у всіх сферах виробництва.

На нашу думку, це можливо лише завдяки налагодженню інформаційно-комунікативного зв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, оскільки законодавство у сфері інформаційної політики застаріло, і його потрібно переглядати, а стрімкий розвиток «інформаційного суспільства» потребує нових підходів до формування інформаційної політики держави, оскільки це поняття стало досить вживаним і враховує багато аспектів, які пов'язані з тенденціями розвитку інформаційного суспільства, яке впливає на інформаційно-комунікативні зв'язки органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Один із спеціалістів Г. М. Красноступ зазначає, що державна інформаційна політика це політика, яка засобами державної влади створює та забезпечує функціонування правової системи регулювання інформаційних відносин, захисту прав людини й основних свобод та забезпечення збалансування інтересів людини, суспільства та держави у всіх сферах інформаційної діяльності [20].

Законодавець, в законі України «Про інформацію» вказує, що державна інформаційна політика передбачає основні напрями державної інформаційної політики. Тому, основними напрямками державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України;

сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [6, ст. 3].

Іншими словами, під державною інформаційною політикою розуміється регулююча діяльність державних органів, спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства, що охоплює не тільки інформаційні системи, телекомунікації і засобів масової інформації, але й всю сукупність виробництва і відносин, пов'язаних зі створенням, одержанням, зберіганням, обробкою, використанням і поширенням інформації у всіх її видах – статистичної, адміністративної, масової, інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, правової інформації, інформації про особу, інформації довідково-енциклопедичного характеру та соціологічної інформації [20].

Як зазначають С. А. Чукут, та Т. В. Джига, державна інформаційна політика – це вплив держави на розвиток інформаційної сфери суспільства, яка охоплює телекомунікації, інформаційні системи, засоби масової інформації та діяльність, пов'язану з реєстрацією, пошуком, одержанням, створенням, обробкою, використанням, зберіганням, поширенням, демонстрацією і передаванням усіх видів інформації [25, с. 4].

Тому у вимірі нашого дослідженні інформаційна політика розглядатиметься як розвиток взаємозв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства для спільного вирішення та координації дій, які в подальшому відображатимуться в організації суспільного життя. В цьому реченні, необхідно звернути увагу на слово «координація», що є латинського походження. Воно означає узгодженість, об'єднання, упорядкування, можливість людей, як одне ціле (органи публічної влади + інститути громадянського суспільства), узгоджено керувати та виконувати завдання чи плани. Із врахуванням глобалізаційних трансформацій.

На наш погляд, державну інформаційну політику, слід розглядати, за двома підходами, а саме: як процес, що направлений на співпрацю в глобальному масштабі, а отже стосується міжнародного рівня, та співпрацю внутрішню, вітчизняну, яка стосується виключно України.

Вітчизняна співпраця, може характеризується своїми суб'єктами взаємодії, в координації спільних дій, органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в т.ч. бізнесом.

При цьому слід враховувати, а не полишати поза увагою рівень розвитку ІТ у світі, а також його інформаційний простір та інформаційне суспільство, що проходять в інформаційних потоках, які впливають і трансформують уяву про традиційні способи взаємозв'язку – на індивідуальному рівні, що впливає на судження, які формують довіру громадян, на культуру, яка стосується кожної національності, (а Україна – багатонаціональна країна, оскільки має географічне положення, що сприяє цьому), трансформують уяву про традиційні способи взаємозв'язку в освіті, роботі, відпочинку; на інституціональному рівні впливає на політику, а отже і на ідейні погляди, економіку, релігію; на груповому (соціальному, етнічному, професійному, віковому – на ідентичність, мобілізацію, участь тощо; на міждержавному – на співробітництво, ресурси,

міжнародні відносини, транснаціональні корпорації, військові дії тощо.

Для прикладу, відставання інформаційного суспільства в державі від розвитку інформаційного глобального простору, можна пояснити таким чином, що інформаційний простір акумулює результати глобальної комунікаційної діяльності суспільства, за допомогою чітко сформованих компонентів системи інформації та зв'язку. Під чіткими компонентами системи інформації та зв'язку ми вбачаємо, у розгалуженій павутині, телекомунікаційній мережі Інтернет, бази даних і їх походних, такі як: розважальні соціальні мережі, медіа-простір, радіо та ін. ІТ.

Як зазначає І. Беззуб, на сучасному етапі переходу світового співтовариства до інформаційного суспільства процес взаємодії держави, бізнесу та громадянина дедалі більше відбувається із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), і саме від стабільності функціонування та розвитку ІКТ-галузі залежать суспільне порозуміння в країні та створення передумов для сталого зростання економіки [18].

Таким чином, інформаційне суспільство потребує постійного вдосконалення та покращення за допомогою технічних можливостей, відповідного нормативного врегулювання які здатні структурувати потоки інформаційного простору в систему, яка сигналізуватиме суспільству про нові можливості, які створює держава. Для цього українським Урядом була прийнята постанова від 18 вересня 2019 р. № 856 Про Питання Міністерства цифрової трансформації, якою затвердив Положення про Міністерство цифрової трансформації України [14]. Прийняття, цього акту створило правові передумови для його функціонування, визначає засади, цілі та принципи діяльності.

Документом визначено, що Мінцифри (Міністерство цифрової трансформації) забезпечує: 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 та цифрових прав громадян; формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкопasmового 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; та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію [15, п. 3].

Автор І. Беззуб, вважає, що рівень технологічного розвитку визначає не лише економічний потенціал країни та якість життя її громадян, а й роль і місце цієї країни в глобальному суспільстві, масштаби та перспективи її економічної та політичної інтеграції з усім світом [18]. Взагалі якість життя залежить від багатьох факторів. В основному, це залежить від державної

політики, яка містить не тільки якісне нормативно-правове регулювання, яке повинне відповідати викликам часу, але і ефективний зворотний зв'язок з громадськістю, які є споживачами.

Таким, чином вдосконалення та упорядкування інформаційного простору в інформаційному суспільстві формує нові виклики сьогодення, які проявляються в нових запитах суспільства щодо потреби створення та розробки нових способів регулювання відносин, які постійно виникають під його тиском. Тому, одним із важливих пріоритетів в діалозі органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі виступатимуть електронні технології та електронне урядування, що в свою чергу формуватимуть нові механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади.

Також, увагу привертає те, що попри відсутності кордонів та чітких географічних вимірів, інформаційний простір є неоднорідним, але, який досить структурований за широкими напрямками по різних соціальних групах і темам, що проявляє у звичайній системі взаємодії. На перший погляд, це є подібним до живого спілкування, але з врахуванням типу (електронного, інколи віртуального), кількості та якості такого спілкування. Під сумніви підпадають достовірність будь-якої інформації, що потребує додаткового опрацювання вихідної інформації за допомогою, спеціального адміністрування.

В такому випадку знайти відповідального який понесе відповідальність у вигляді штрафів, санкцій та ін. відповідальність, (інколи важко прослідити походження інформації), буде залежати від підготовки спеціального адміністрування, яке повинно відповідати сучасним викликам.

Водночас кількість соціальних груп постійно росте в геометричній прогресії, але воно структуроване. Тому, це може бути об'єктом регулювання і тому потребує додаткової уваги з боку наукового товариства, у вироблені єдиних механізмів регулювання питань, які виникатимуть з цього приводу.

Важливо, що якість спілкування, залежить від багатьох факторів, наприклад таких, як можливість людей приймання та передачі інформації, це може виражатися у наявній мережі Інтернет та його швидкості, в наявності покриття мобільної мережі, в наявності комунікацій та пристроях тобто наявність засобів, які цю інформацію можуть інтерпретувати у належний вигляд. Інформаційний простір є динамічним оскільки формування інформаційного простору відбувається кожну секунду, у в цих сферах суспільного життя окремих країн, регіонів та світу загалом.

Однак, якщо надавати оцінку наслідків самої глобалізації інформаційного простору то вона, не є однозначною. Про це, також зазначає дослідниця А.Б. Добровольська. За її словами оцінка наслідків глобалізації інформаційного простору, відображає розшарування країн світу як за кількісним, так і за якісним впливом процесу включення у всесвітній інформаційний простір, що поширюється і на економічну, і на соціокультурну сферу. Об'єктивну тенденцію глобалізації інформаційної сфери, що забезпечує вільний рух інформаційних потоків, в умовах наростання взаємозв'язку та взаємозалежності окремих націй, народів та країн і гегемонії світових лідерів супроводжує порушення

балансу інформаційного обміну. Вивільнений розвитком техносфери потенціал глобалізації проявляється в економічній, політичній, культурній уніфікації, що супроводжує глобальну експансію країн третьої цивілізаційної хвилі. Формується нова глобальна ієрархія з постіндустріальним центром і периферією, розрив між якими дедалі збільшується, а місце залежить від ступеня опанування надбань постіндустріальної економіки [1, с. 65].

В такому випадку, можна лише доповнити, що нашій державі, необхідно виставити національні пріоритети й відповідно від чітких пріоритетів діяти відповідним чином, та приймати рішення, аби не створювати умов розвитку периферії постіндустріального центру.

Слід також вказати, що інформаційний простір формується з урахуванням національно-культурних і психологічних особливостей країни й тому, будь-який, вагомий зовнішній інформаційний вплив стає видимим, для національного інформаційного простору. Тому, інформаційний простір в нашому вимірі можна характеризувати, як певна частина цілої мережі, де створені умови для обміну інформацією, в такому випадку умовою результативності від процесу обміну інформації виступатиме у силі інтеграційних проявах. Тобто, результат залежатиме від сили взаємозв'язку контактерів і їх взаємна комунікативна співпраця, де відбувається координування і взаємоузгодження всіх наступних функціональних завдань.

Можна говорити, що швидкість розвитку національного інформаційного суспільства залежить від кожної держави окремо одна від одної, оскільки кожна держава живе у своєму інформаційному суспільстві, у своєму інформаційному просторі та має свій потенціал який тримається на внутрішній політиці, законах, суспільних устроях, які залежать та утримуються на об'ємі власних ресурсах, таких, як: комунікаційна інфраструктура, енергетична система, людські ресурси з їх потенціалом, надра, корисні копалини, історичне надбання тощо, із якими неохоче діляться будь-яка із держав, залишаючи можливість використати власні ресурси у протистоянні інформаційно-технічній революції.

Але, новий виток людської еволюції покликає об'єднувати всі ресурси на планеті, що про, що зазначалася думка Добровольської А.Б., яка досліджувала наслідки глобалізації інформаційного простору.

Тому, окремі держави, для уникнення зовнішнього негативного впливу інформаційних потоків в інформаційному суспільстві, розробляють стратегії розвитку інформаційного суспільства для налагодження злагодженої роботи держави зі своїми інститутами громадянського суспільства на національному рівні.

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні вказує, що вона визначає мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні. Її завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи й механізм реалізації цієї стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 року. Стратегія зазначає, що загальносвітовою тенденцією є трансформація індустріального суспільства у постіндустріальне[21].

Тому, раціональне врахування впливу комплексу таких різновекторних факторів, а також особливостей

розвитку держави, законодавство потребує розроблених скоординованих заходів щодо розвитку інформаційного суспільства та знань суспільства. З цією метою необхідно об'єднати зусилля органів публічної влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства. На сьогодні, для більшості держав, розвиток інформаційного суспільства є одним з національних пріоритетів. При цьому інформаційно-комунікаційні технології є необхідним інструментом соціально-економічного прогресу, одним з основних чинників інноваційного розвитку економіки [21]. В стратегії не зазначається про вплив який відбувається на державну політику, а це може підтверджувати нашу позицію, щодо тенденції та, необхідність об'єднуватися за для спільної мети, шляхом спільних зусиль органів публічної влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.

Повертаючись до особливості, яка проявляється у збільшенні кількості нормативно правового забезпечення, які можуть формувати двояку реакцію в суспільстві, додамо, що стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні зазначає лише, про раціональне врахування впливу комплексу таких та інших різновекторних факторів, а також особливостей розвитку держави, що потребує розроблення скоординованих заходів щодо розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань[21].

Тому, влада повинна переглянути можливості інститутів громадянського суспільства, як людський потенціал і забезпечити можливість реалізації діяльності інституту громадського контролю в Україні, забезпечивши його діяльність спеціальним законодавством. І це слугуватиме відповіддю глобалізаційним процесам у світі, яка можливо своїм потенціалом допоможе сформує першу вітчизняну дієву систему електронної демократії в найближчому майбутньому.

Такий, розвиток подій спровокує нові ідеї, погляди та уявлення в суспільстві, а також у науковому співтоваристві яке відкриє цікаві можливості інформаційно-комунікативного існування у національному інформаційному просторі. В таких умовах наукова спільнота зможе виробити та сформулювати нові ідеї, тенденції в сфері комунікативної взаємодії публічного управління з інститутами громадського суспільства. На жаль, на сьогодні немає єдиного спеціального законодавства яке регулює громадський контроль в Україні, а тільки лише окремі нормативно правові акти, які не заперечують і визнають таку діяльність як за належну. На сьогодні, реалізації діяльності інституту громадського контролю стало актуальним і привертає вагу всієї світової спільноти, оскільки розвиток інформаційного суспільства і вплив ІТ, не стоїть на місці. Питання залишається лише в часі, коли така потреба переросте в гостру необхідність.

Важливо зазначити, що з 2005 року європейські дослідники статистики «інформаційного суспільства» зробили висновок, що «концептуальне визначення інформаційного суспільства лишається неясним. Це видно за практичними роботами: не гармонізовані формати даних, різна кількість і діапазони показників, різні методологічні підходи у збиранні даних» [27]. Те саме залишалося протягом наступних 5 років, чим було підтверджено в 2010 році Угорським дослідником Ласло Карваліксом [28]. Тому поняття «інформаційне суспільство» і концепція вимагають уточнення і наразі

придатні для опису лише теоретично, в частині можливих майбутніх змін в суспільстві.

Однак, при цьому необхідно уявляти сферу таких відносин, що формується навколо інформаційного суспільства та вчасно передбачити можливі зміни в суспільстві. Сам, термін «інформаційне суспільство», який ми згадували вище похідний від обміну інформації в суспільстві, що звертається в інформаційний простір, але більшості випадків використовується, як яскравий синонім терміну «інформаційно-комунікаційні технології. Тому, концепція «інформаційного суспільства», залишається до кінця не вивченою, що залишає простір досліджень науковій спільноті.

Звісно, немає сумнівів, що сьогодні розвиток інформаційного суспільства змінює світ і кінцевий ефект від цього не можна досягнути в повній мірі і не можна виміряти, оскільки процес трансформації запущено, що потребує додаткової уваги у наукового товариства, оскільки трансформується практично уся сфера діяльності людини. На нашу думку, це може сформувати з глобального інформаційного простору - єдиний інформаційний простір в якому з часом, участь держав буде мінімізовано. Можливо, це із меж фантастики, але однозначно стверджувати цього не можна, з причини не досконалого вивчення цієї сфери. Але, ми розглядаємо умови існування розвитку інформаційного суспільства як можливість спільного існування держави з її інститутами громадянського суспільства, а тому акцент уваги залишаємо для державного та громадського контролю, що залишаються гарантією безпеки національних інтересів в глобальному інформаційному суспільстві.

Поки, що формування та створення інформації виходить за ініціативи людини і перебуває під її контролем, а отже підпадає під дію певних правил норм, які встановлюють національне законодавство, міжнародне законодавство, а отже є гарантія того, що розвиток інформаційних технологій знаходиться, ще на стадії розвитку й не несе ніяких непередбачуваних загроз. Таким, чином національне законодавство може регулювати вплив, створення інформації й розвиток інформаційного суспільства і взагалі виступає регулятором ІТ сфери, що відповідає функції захисту національних інтересів держави.

На нашу думку, вартує уваги проведений аналіз Френка Уебстера, який у своєму дослідженні визначив важливі та необхідні висновки, які є актуальними і сьогодні, основними з яких слід вважати:

- поняття «інформаційного суспільства» хоча й грало, в свій час, організуючу роль в соціологічних дослідженнях впливу інформації та інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток суспільства, але воно вводить в оману тим, що натякає на існування нового типу суспільства;
- дослідженню має підлягати не новий тип суспільства («інформаційного»), а процес безперервної інформатизації суспільства, який триває, можливо, кілька століть, а після індустріалізації XIX століття та у зв'язку із процесом глобалізації в XX столітті він прискорився;
- протягом історії мав місце взаємний вплив способів роботи з інформацією та історичних процесів у суспільстві, однак він завжди був спрямований на збереження наявних форм організації суспільства;

- сьогоднішній розвиток суспільства під впливом процесу інформатизації характеризує змішана картина – щось змінюється, а в чомусь зберігається спадковість за допомогою вдосконалення та покращення комунікаційних мереж[24].

Дійсно, важливість інформаційного суспільства проявляється в його універсальному впливі на всі сфери життя суспільства й окремих індивідів, а тому, має розглядатися в контексті загальних стратегічних пріоритетів соціального, економічного та інституціонального розвитку країни, як органічний складник масштабних перетворень у суспільстві та владних інститутах. Ми, можемо прослідкувати, що ІТ технології змінюють суспільство, трансформуючи його до нової форми організації, що орієнтовано на об'єднання та залучення всіх наявних світових ресурсів за для створення нової форми організації суспільства без державної ідентифікації. Тому, для досягнення збереження загальних національних, державних пріоритетів та їх впровадження у життя необхідно налагодити всі внутрішні, комунікативні канали зв'язку публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Оскільки, інститути громадянського суспільства, це частина національної соціальної мережі і вагома (активна), частина національного інформаційного простору, яка впливає на створення нових соціальних зв'язків і в цьому проявляється його потенціал у взаємодії з органами публічної влади.

Взагалі, інститути громадянського суспільства можна вважати першими соціальними мережами, які досягали своєї мети спільними зусиллями, ще в часи відсутності, сучасних електронних засобів комунікативного зв'язку, таких як: Інтернет, мобільні телефони, смартфони, комп'ютери, та ін. досягнення світової ІТ індустрії, а це говорить лише про трансформаційні зміни, які покращуватимуть громадський контроль, роблячи його більш вираженим та ефективнішим.

Раніше науковці які вивчали інформаційне суспільство в Україні такі як Д. В. Дубов, М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, зазначили, що у сучасному розумінні «інформаційне суспільство» – це передусім гуманітарна категорія, що описує якісні суспільні трансформації, зміщення акцентів із виробничої до невиробничої сфер, зміну характеру інформаційних потоків, групових та індивідуальних ідентичностей [9, с. 5]. Якісні, суспільні трансформації в інформаційно-комунікативному аспекті слід сприймати як можливості інструментарного посилення взаємозв'язку, та взаємопорозуміння інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади, що продемонструє єдину систему захисту та збереження національної ідентичності.

Ми приєднуємося до думки вищезгаданих науковців, які у своїй доповіді, акцентують увагу на тому, що необхідно використовувати потенціал наукового співтовариства для роз'яснення та передбачення суспільні зміни спричиненні ІТ, оскільки тенденції розвитку інформаційного суспільства під впливом ІТ вказують на можливість вагомого впливу на суспільство, економіку і не тільки, в глобальному масштабі. Це, є ще одним доказом того, що головним ресурсом в епоху глобально інформатизації та інформаційних технологій є люди і їх об'єднання. Тому, для можливості в більшій мірі досягнути масштаби розвитку інформаційного суспільства і те як це впливатиме на державну політику і не

менше важливу сферу як соціальне становище, приведемо деякі данні.

Попри відсутність адекватного законодавства, у 2016 р. українська ІТ-галузь була однією з двох сфер економіки (друга – це АПК), що продемонстрували зростання на тлі загальної стагнації. Це, безсумнівно, говорить про значний потенціал, який є в українських ІТ[11]. За даними Європейського інформаційно-дослідницького центру, середня річна заробітна плата розробників ПЗ у 2017 році (тис. дол. США) українського розробника становила 27 000\$ тис. дол. [12].

В той час коли Показники середньої заробітної плати по Україні за 2017 рік, залишаються на низькому рівні. Як, зазначав законом України від 21 грудня 2016 року № 1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік»[7], з 1 січня 2017 року, було встановлено мінімальну заробітну плату у наступному розмірі:

- у місячному - 3200 гривень;
- у погодинному це – 19,34 гривні. За показниками НБУ курс валют на 2017 р., з початку року з 26.69 грн., зріс до кінця року до 28 грн., 3 200 X 12-міс. = 38 400 / 27\$ = 1 422 \$ в рік.

В додаток вище зазначеному, зробимо невеликий звід, зростання мінімальної заробітної плати в Україні з 2017–2021 рр., та представимо його в таблиці.

законодавства, яке повинно врегульовувати питання в цій сфері.

На, сьогодні законодавство яке врегульовуватиме питання в сфері ІТ знаходяться в процесі розробки, забігаючи наперед можливо з початку, це будуть акти вузько направленої дії. Але, вже сьогодні необхідно розуміти, що інформаційне суспільство може розвиватися самостійно, трансформуючи всі сфери суспільного життя. Тому, наш вектор дослідження вказує на важливість збереження та посилення твердості, та стійкої лінії зв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, яка виступатиме фактором національного єдності в державі.

В такому випадку, тенденції розвитку інформаційного суспільства в Україні вказують, що необхідно приділяти більшу увагу механізмам взаємодії держави та органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, яке виступатиме органічною основою у збереженні національної ідентичності держави.

Враховуючи вищезазначене, ми пропонуємо розглянути потенціал інституту громадянського суспільства в Україні із врахуванням тенденцій та майбутнього розвитку інформаційного суспільства і через визначення поняття «Громадський контроль» та закріплення механізмів здійснення громадського контролю в один зведений закон, або представити альтернатив-

Таблиця 1 [16]

Період	Мінімальна місячна зарплата(грн.)	>Мінімальна річна зарплата(грн) (12міс*МісЗарпл.)	Офіційний валютний курс НБУ за 1 долар \$	Мін.зарплата за 1міс. в \$	Мін.зарплата за рік. в \$
2017	3 200	38 400	28,0672грн. (29.12.2017р.)	114	1 368
2018	3 723	44 676	27,6883 грн. (31.12. 2018 р.)	134	1 613
2019	4 173	50 076	23,2929 грн. (27.12.2019 р.)	179	2 150
2020	5 000	60 000	28,2605грн. (30.12. 2020р.)	176	2 123
2021	6 000	72 000	26,6718 грн (25.08.2021р.)	225	2 699
01.12 по 31.12	6 500	78 000	?	\$	\$

На сьогодні розмір мінімальної заробітної плати в Україні з 1 січня 2021 р. становить – 6 000 тис. гривень. Відповідні зміни передбачив Державний бюджет України на 2021 рік. Відповідно до документа, наступне збільшення «мінімалки» очікується 1 грудня 2021 року – і буде встановлювати вже 6 500 гривень [8].

При цьому, за даними індексу рівня безробіття який встановлено Міністерством фінансів України з 2017 р. по 2020 р. зріс з 2017 р. (9,9% 352,5) / 2020 (9,9 459,2) [19]. Така, ситуація, на перший погляд може говорити, про соціальну нерівність та соціальну несправедливість. Але, саме ця представлена ситуація демонструє подальшу тенденцію розвитку інформаційного суспільства в Україні, яка розвивається без спеціального

ний кодифікаційний акт в єдиний документ, який гарантуватиме виконання національного законодавства, максимально мінімізує корупційну складову в системі публічного управління, та активізує роботу регіональної участі виконання стратегій, програм на всіх рівнях, оскільки громадський контроль виступає за справедливе існування громадянського суспільства в державі й тому громадський контроль можна вважати, як імунітет громадянського суспільства в Україні.

У вище згаданій аналітичній доповіді, автори звернули увагу на світову практику розвитку інформаційного суспільства, де зазначили, що інформаційно розвинені країни вже тривалий час у своїй державній політиці основну увагу приділяють саме доктриналь-

ним підходам, що дозволили відстежити й можливість, контролювати суспільні зміни спричинені ІТ. Так, найрозвиненіші країни світу, ще наприкінці ХХ ст. поставили собі за мету системне запровадження елементів цієї моделі. В площині практичної політики основними її ціннісними орієнтирами є:

- підвищення національної конкурентоспроможності за рахунок розвитку високотехнологічних секторів економіки та людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці;
- підвищення якості життя громадян за рахунок економічного зростання, надання легкого та загального доступу до інформації, знань, освіти, послуг закладів охорони здоров'я й адміністративних послуг органів державної влади та місцевого самоврядування, а також за рахунок значного розширення можливостей працевлаштування громадян, підвищення соціального захисту вразливих верств населення завдяки широкому використанню інформаційно-комунікаційних технологій;
- сприяння становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень [9, с. 5-6].

Ми поділяємо думку науковців, та вважаємо, що розвиток інформаційного суспільства в подальшому повинен здійснюватися у вдосконаленні взаємозв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, на основі сучасних механізмів інформаційно-комунікативної взаємодії в національному (вітчизняному) інформаційному просторі.

Таким, чином можемо говорити про необхідність створення дієвих механізмів взаємодії, держави з інститутами громадянського суспільства на основі можливостей інформаційного суспільства, тобто інформаційно-комунікативних можливостей ІТ. Стверджуємо, що державний контроль і громадський контроль є єдиними запобіжниками у можливому негативному впливі розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Оскільки, тенденції розвитку ІТ в Україні, формують нові види та форми взаємозв'язків, ми можемо стверджувати, що необхідно напрацювати єдину державну політику комунікативної взаємодії органів публічної влади на всіх рівнях з інститутами громадянського суспільства, використовуючи вже існуючі механізми та можливості електронної комунікації і обрати єдині ефективні механізми, єдині інструменти взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади.

Вважаємо, що пандемія Covid-19, ХХІ століття, вже визначила такі механізми, способи, інструменти взаємодії, оскільки було непередбачуване, екстрене випробування на практиці. Саме боротьба з пандемією, продемонструвала нам, що спочатку всі механізми, способи та можливості є ефективними, але залишилися ті які виправдали себе на практиці.

Науковець П. Кастель у своїй праці зазначав, що ядро трансформацій, які переживає сучасний світ, пов'язане з технологіями обробки інформації і комунікацією. Соціолог вважає, що усі сфери життя, починаючи з геополітики крупних національних держав і закінчуючи повсякденням звичайних людей, зміню-

ються, виявляючись поміченими в інформаційний простір і глобальні мережі. Революція в інформаційній технології є відправним пунктом при аналізі труднощів становлення нової економіки, суспільства та культури [13, с. 39]. Тому, як згадувалося вище, поняття інформаційне суспільство несе в собі широке коло значень та включає в себе багато сфер розвитку взагалі цілої ІТ галузі. Відносно, цього твердження ми, можемо вважати, що розвиток інформаційного суспільства в державі вже досягло достатнього рівня, щоб впровадити систему електронної демократії, яка на наш погляд проявляється у роботі органів публічної влади, але не набуває широкого, якісного застосування. Про це було згадано вище в нашій статті.

Можна, вважати, що це недосконалість законодавчого поля та відсутність політичної волі, посилення інформаційно-комунікативних зв'язків громадянського суспільства, оскільки, як згадувалося на початку, відбувається «боротьба протилежностей», яка проявляється у приборканні авторитарної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму» [26, с. 337]. У підтвердження існування такої боротьби, в наш час зазначимо наступне...

Зазвичай ніхто із дослідників не вказує, що розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, знаходиться в більшій мірі в приватному або корпоративному віданні, які зазвичай реєструються на території в державах з лояльними або наявності недосконалої системи законодавства. А це, можна вважати наслідком недосконалого законодавства і підтверджує нашу позицію про ІТ екосистему. Тому, що розвиток інформаційного суспільства створює своє середовище, в якому буде працювати та розвиватися бізнес-структури, в яких вже, у найближчому майбутньому будуть обслуговуватися держави, а люди поступово позбавлятимуться соціальних прав та гарантій. Тоді, зможемо спостерігати за розвитком цифрової демократії, а потім, за наслідками подальшого розвитку інформаційного суспільства до цифрової диктатури.

Для прикладу візьмемо одну організаційну форму представництва ІТ сфери, R&D-офіс – це офшорний центр досліджень і розробки, в кому замовник і виконавець є однією компанією. По суті, R&D-офіс – це підрозділ великої продуктової ІТ-компанії в країні. Водночас у ньому збережено всі внутрішні функції й політику компанії.

Для розробників основна перевага полягає в тому, що вони мають доступ до процесу створення продукту «від А до Я». Йдеться про шалений кар'єрний ріст. До того ж працівників локальних центрів розробки дуже часто запрошують у штаб-квартиру компанії, де вони переймають досвід, корпоративну культуру й відвідують тренінги разом зі своїми американськими або європейськими колегами. Центри R&D істотно впливають і на ринок праці в країні. Допмагаючи західним ІТ – корпораціям відкривати свої офіси та інфраструктуру в Україні. Для забезпечення R&D-центрів потрібно залучати місцеві ресурси, і в цьому полягає додаткова економічна вигода для нас усіх. Експерти IT Ukraine Association підрахували, що один працівник в ІТ-індустрії створює 3-4 робочих місця в суміжних галузях. За умови зростання індустрії до 400 тис. професіоналів до 2024 року будуть створені приблизно 2 млн. робочих місць в Україні[5]. Це вигідно й самим ІТ-компаніям.

Як зазначається у звіті IT Ukraine Association, податок, який було сплачено ІТ, у 3,7 рази перевищує середні показники по країні. Тільки за 2018 рік ІТ-послуги принесли майже 10 млрд грн податків в українську скарбницю. Рік від року ці цифри зростають у середньому на 20–25 %, завдяки чому економіка України зможе дістати поштовх для розвитку [5].

У березні 2020 року зарплати у сфері «Інформація та телекомунікації» зросли на 25%. За останніми дослідженнями державної служби статистики України, найбільшу зарплату у сфері «Інформація та телекомунікації» було отримано у Києві – 23303 грн.[4].

Це може свідчити, про відповідний клімат та відповідну державну політику, яка відображається у підтримці розвитку інформаційного суспільства в Україні, як великого бізнесу. І тому, з'являються питання у тому, як держава сприймає розвиток інформаційного суспільства та на чому акцентується її увага. На, розвиток телекомунікацій ІТ – сфери, яка може існувати в автономному режимі і яка має великий потенціал у залученні людських, грошових та ін., форм ресурсного забезпечення? Чи, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій для посилення мережевої комунікації органів публічної влади з громадами в країні, аби посилити внутрішню безпеку, що у майбутньому допоможе у мобілізації людських ресурсів? Єдиної відповіді на ці запитання нема. Якщо, шукати відповіді на ці запитання можна зазначити, тільки одне, що відповідь знаходиться у самій концепції інформаційного суспільства, яку необхідно досліджувати. Тому, ми говоримо про необхідність прийняття законодавства, що посилить інформаційно-комунікативні зв'язки внутрішнього характеру. Так, як будь-який напрям розвитку інформаційного суспільства вимагає участі всіх зацікавлених в цьому, а саме органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства в першу чергу з національним пріоритетом, а потім міжнародним.

Оскільки, спеціального законодавства в Україні в сфері ІТ поки що немає, як наслідок цього, ми автоматично стаємо майданчиком для розвитку інформаційного суспільства. По-перше, працюючи з програмістами за цивільно-правовим договором, іноземні компанії економлять на податках. Наприклад, якщо в Каліфорнії сумарно доведеться заплатити майже 30% податків за кожного працівника, у Великій Британії – трохи більш як 20%, то в Україні – лише 5 %. До цього варто додати схожість менталітету, адже все більше молодих українців мають прогресивні погляди й додержуються європейських цінностей. Але, найважливіше – люди. [23]. Тому, можемо спостерігати за, відношення держави до ІТ індустрії в Україні, яке є досить лояльним.

На нашу думку, можна говорити, що на сьогодні, лояльність влади і відсутність законодавства створило ІТ – екосистему в Україні, що сприяє розвитку світової технологічної індустрії. На регіональному рівні бізнес об'єднуються в ІТ-кластери, де власними силами створюють «інкубатори» ІТ – спеціалістів, а також потрібні умови для зростання й активно підтримують один одного.

Таким, чином можна стверджувати, що тенденції формування ІТ – кластерів з кожним роком актуалізу-

ються і заохочуються державою, але при цьому необхідно пам'ятати, що подібні кластери досить мобільні, а тому можна уявити ситуацію в якій ІТ – кластер в Україні сформує потужний людський потенціал, в основі (інтелектуальна власність), заведені зовнішні кошти, міжнародні проекти виведеться в США або будь-яку іншу країну, як індустріальний цент розвитку глобального інформаційного суспільства під будь-яким приводом.

Для прикладу можна привести деякі данні бюджету м. Києва на 2021 рік. Так, доходи бюджету заплановані в сумі майже 60,5 млрд. грн., (60 391 952 300 гривень). Видатки – майже 57,8 млрд., (57 795 647 371 грн.) [15].

Таблиця 2.

Бюджет столиці м. Київ на 2021р.

Доходи	60 391 952 300 грн.	Дол. США (сер.вел.) 27грн за 1\$	22 367 38974 \$(дол.)
Видатки	57 795 647 371 грн.	Дол. США (сер.вел.) 27грн за 1\$	21 405 79532 \$(дол.)

Найбільше прибутку отримує столиця від податку на доходи фізичних осіб – 27,6 млрд грн. Це 46 % усієї дохідної частини головного фінансового документа Києва. Місцеві податки становитимуть 13,8 млрд грн, або 23%. Трансферти – 7,5 млрд грн, - 12% [17]. Цією таблицею, ми хотіли продемонструвати, що діяльність фізичних осіб, та фізичних осіб підприємців є однією із дохідних частин місцевого бюджету, що у випадку наявності відповідного законодавства, дохідна частина столиці могла б зростати. Така ситуація, є у кожному місті у кожному регіоні, тому нами пропонується включити в процес розвитку інформаційного суспільства інститут громадського контролю, через нормативно-правове визначення в єдиному НПА.

За даними статті Української ІТ – компанії N-iX, яка проводила дослідження спираючись на данні більш ніж 100 джерел. Серед них: PwC, Gartner, CBInsights, StackOverflow, The World Bank, Bloomberg, A.T. Kerney, DOU, EBA, IT Ukraine Association та ін., опублікувала огляд вітчизняного технологічного ринку який відображається в більш детальному огляді ІТ сфери, але ми відобразимо ті данні, які нас цікавлять з точки зору впливу інформаційного суспільства.

ІКТ займає 3 місце за об'ємом експорту послуг в частині 20% всього українського сервісного експорту; Українська ІТ– сфера росте приблизно на 26% в рік; На ринку працює приблизно 4000 ІТ– компаній; В Україні працює приблизно 1600 сервісних ІТ– компаній; Кількість ІТ– спеціалістів перейшла за 185 000 в 2018 році; Дохід в ІТ– сфері за прогнозами експертів склала \$5 млрд грн в 2019 р. За прогнозами експертів, в 2019 – році кількість ІТ спеціалістів в Україні складе близько 200 000 осіб. А в наступному році їх стане ще на 20 000 більше. Більшість з них живуть в Києві (68 500), Львові (21 000) в Харкові (25 000)[10].

Таким чином, приблизно можна відобразити зібрані данні і для прикладу проведемо приблизний рахунок. Київ – 68 000 тис ІТ, спеціалістів отримують заробітну плату у сумі 23.300 грн., в 1 місяць. 68 000 тисяч ІТ спеціалістів*23300грн.1міс.=1 584 400 000/Податок 5%= 79 220000(Сімдесят дев'ять мільйонів двісті двадцять тисяч гривень 00 копійок). Данні, не є точними і відображають лише поверхневу тенденцію розвитку

інформаційного суспільства на прикладі збільшення ІТ сфери, що відображається на формуванні державної політики в Україні.

У звіті від UNIT.City й Western NIS Enterprise Fund фахівці зазначають, що на тепер уже понад 20 міст України створили свої місцеві ІТ-ком'юніті. У масштабах країни функціонує ІТ Ukraine Association – найбільше об'єднання ІТ-компаній в Україні, в яке входять 60+ топових гравців вітчизняного ІТ-ринку. Активну роль відіграють також ІТ-комітети в American Chamber of Commerce (ACC) й European Business Association (EBA). Завдяки цим організаціям нам вдається лобювати інтереси всієї української ІТ – спільноти, навчати новачків і підтримувати стартапами[11].

На, одній із зустрічей з представниками компанії Google Заступник Міністра цифрової трансформації України, М. Федорова, з питань розвитку ІТ, Олександр Борняков зазначив, що саме в Україні один з найбільших швидкостроячих ринків ІТ в Європі. що Мінцифра (Міністерство цифрової трансформації України) створює сприятливі умови для залучення та розвитку міжнародних технологічних компаній в Україні: «Україна вже стає найпотужнішим ІТ-хабом у Центральній та Східній Європі. Для цього ми запускаємо «Дія City» (Спеціальний правовий режим для ІТ-індустрії де ІТ-компанії отримують спеціальну модель оподаткування, гнучкі умови працевлаштування та окремий порядок взаємодії з державними контролюючими органами). Спеціальний правовий режим для ІТ-компаній створить сприятливі умови для того, щоб у нас створювалось більше продуктивних компаній. А міжнародні – працювали в Україні за чіткими та зрозумілими для світу правилами гри»[22].

Це може означати, що держава зацікавлена в тому, щоб на її території велася розробка нових інформаційно-комунікаційних технологій, які в більшій мірі будуть фінансуватися транснаціональними компаніями.

Однак, саме вибір держави в якій проводиться діяльність компанії залежить від законодавчого регулювання, податкового навантаження та, у самому відношенні держави до інформаційних технологій. В нашому випадку це проявляється в наступному: – лояльне відношення державної влади; – політична воля сприяє ІТ клімату в Україні; – відносна правова невизначеність.

Відносна правова невизначеність обумовлюється тим, що державна влада обіцяє сприятливий клімат ІТ сфери при відсутності спеціального законодавства, чим підтверджує її лояльність. Великий дослідник інформаційного суспільства, Й. Масуда одного разу вказав на риси, які проявлятимуться в процесі розвитку і припускав, що зміни відбуватимуться у всіх сферах діяльності людини, в тому числі й законодавчого поля. Що зумовлює наше дослідження прийти до висновку пришвидшити налагодження існуючих інформаційно-комунікативного зв'язку органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства (чим повинно створити зовсім нове суспільство). Й. Масуда зазначав, що з розвитком науково-технічного процесу і виробничих сил організаційні основи суспільства починають змінюватися у все зростаючому темпі. У підсумку, за прогностичною характеристикою визначальних рис, нове суспільство вирізняється:

- комп'ютерними технологіями з їх фундаментальною функцією заміщувати або ж посилювати розумову діяльність людини;

- інформаційна революція швидко перетворюватиметься в нову продуктивну силу й уможливить масове виробництво систематизованої інформації, технології і знань;
- провідною галуззю економіки стане інтелектуальне виробництво, продукція якого акумулюватиметься, а накопичена інформація поширюватиметься через синергетичне виробництво і дольове використання;
- у новому інформаційному суспільстві основним суб'єктом соціальної активності стане «вільне співтовариство», а політичною системою буде «демократія участі»[29].

В такому разі ми з твердістю можемо говорити, що взаємодія органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства повинна зростати, оскільки, як зазначалося вище інформаційне суспільство розвивається шаленими темпами і цьому необхідно приділяти більше уваги, бо перед нами існує загроза у зовнішньому впливі на інформаційний, виробничий простір України, що супроводжуватиметься виробленням нового нормативно-правового поля в Україні, яке проявлятиметься в державній політиці, а це постійні виклики для громадянського суспільства в Україні, яке набуває постійних позитивних трансформацій

Висновки

Зміни, які відбуваються в законодавстві та в країні цілком, можна вважати впливом розвитку інформаційного суспільства в Україні, а тому необхідність у залученні інститутів громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень повинна зростати, а це потребує додаткової уваги органів публічної влади. Результати вивчення тенденції розвитку інформаційного суспільства на це вказують.

Тому інформаційне суспільство в Україні потрібно розглядати з боку комунікативної взаємодії, органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства для збереження та захисту національних інтересів в умовах глобалізації. Таким чином мінімізуються прояви загроз глобалізаційних змін в суспільстві за рахунок вироблення єдиних координуючих процесів та взаємозв'язку громадського контролю, оскільки існує загроза у виробленні державної політики таким чином, що громадянське суспільство залишиться в неконтрольованому ІТ-середовищі, що матиме великі переваги без урахування думки інститутів громадянського суспільства.

Таким чином проявляється необхідність у посиленні громадського контролю, оскільки це є одним із важливих потенціалів українського громадянського суспільства, до якого необхідно впроваджувати якісно нові підходи у виробленні спільного законодавчого регулювання. Тому ми вважаємо, що тенденції розвитку інформаційного суспільства набуватимуть подальшого розвитку і трансформуватимуть суспільні відносини, які були довгий час стійкими, а це свідчить про необхідність посилення процесів об'єднання органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в різних сферах. Тому необхідно виробити єдину сучаснену систему ІКТ взаємодії органів публічної влади з громадським контролем. Проблемою громадського контролю є відсутність взаємодії громадськості та влади, відсутність спеціального законодавства у сфері інформаційного суспільства, а також у сфері

громадського контролю, що виражається у невизначеності влади, а це може вказувати на значне обмеження прав громадян в участі прийняття та реалізації управлінських рішень.

Оскільки, темпи розвитку ІТ в Україні знаходяться на стадії становлення, вбачаємо необхідність проводити підготовчі процеси взаємної інформаційно-комунікативної співпраці, та налагоджувати механізми громадського контролю; вирішувати питання в сфері медіа простору; інформаційного простору; ІТ як галузі; виробити стійкі системні процедури, які зможуть допомогти розвиватися громадянському суспільству в Україні.

Стойкі системні процедури можуть проявлятися у співпраці із основними світовими гравцями як власниками платформ соціальних мереж, які можуть формувати аналітичні данні, адже вони мають працюючі технологічні, ресурсні можливості в цій сфері. На нашу думку, такі процеси є реальними вже сьогодні, оскільки така співпраця вже має місце, поки-що в окремих сферах публічного управління, але це можна вважати досягненням щодо пришвидшення, процесів з трансформації громадянського суспільства із використанням ІКТ.

У жовтні 2020 року Мінцифра та Microsoft Україна підписали Меморандум про співпрацю щодо реалізації Програми цифрової трансформації та використання Microsoft Azure, що надасть можливість впровадити інновації на базі хмарних технологій для різних державних структур, державних підприємств та уряду України. Проводиться робота над створенням і розвитком хмарної інфраструктури Azure на території України та впровадженням інтелектуальної системи моніторингу проєктів Мінцифри. Існує політична воля, щоб такі компанії, як Microsoft, будували в нас свою інфраструктуру, зокрема, дата-центр. Це дозволить залучити сучасні рішення для роботи працівників держустанов та безпеки даних» Крім цього, разом із Microsoft працюємо над тим, щоб в Україні з'явилась офіційна підтримка Xbox. Також сприятимемо підвищенню кваліфікації працівників державних структур та цифрових навичок громадян – зазначив Міністр цифрової трансформації України Михайло Федоров [2].

Інформація, опублікована Прес-офісом Мінцифри (Міністерство цифрової трансформації України), 31 серпня 2021 року, де зазначалося про, важливу зустріч, що стосувалася співпраці Мінцифри та Google. Мінцифра почала співпрацю із Google ще у 2019 році й зараз активно її продовжує. Серед деяких проєктів співпраці між Мінцифрою та Google – освітній серіал «Інструменти Google». Завдяки якому 46 тисяч держслужбовців підвищили свої цифрові навички. А дводенний онлайн-курс Digital Bootcamp навчив ефективно стимулювати економічне відновлення через цифрові навички 1000 представників малого та середнього бізнесу[22]. На цій зустрічі, основними тезами стало те, що: Мінцифра працює над розвитком технологічної екосистеми України; Міжнародні компанії повинні бути присутні в Україні, та масштабувати свій бізнес в Україні. Окрім цього, було обговорення, щодо можливості оптимізування співпраці щодо за стосунку «Дія» та питання підбору і рекомендацій контенту для головної сторінки українського YouTube Music і YouTube. Для цього компанії Google було запропоно-

вано залучити українських редакторів, для підбору контенту, що свідчить про можливе посилення національної ідентичності в Україні.

Також, слід зазначити, що відкриття головного офісу Facebook в Україні є реальним оскільки, співпраця Мінцифри з Facebook, вже, успішно запустила проєкт AMBER Alert – систему сповіщень про зникнення дітей. Як зазначив Віцепрем'єр-міністр – Міністр цифрової трансформації Михайло Федоров. Ціль співпраці – не лише регулярний запуск спільних проєктів, а й поява офіційного представництва Facebook в Україні. Зі свого боку ми готові сприяти виходу компанії на наш ринок. Також у співпраці з Facebook Мінцифра запустила спільний освітній проєкт «Основи використання Facebook та Instagram для розвитку бізнесу онлайн» та SMB Hub Ukraine для малого і середнього бізнесу. Крім цього, компанія Facebook запустила українську версію платформи з цифрової освіти для батьків, учителів і підлітків Get Digital в межах Європейського тижня цифрової грамотності в Україні(це Європейський тиждень цифрової грамотності – це щорічна інформаційна кампанія присвячена розвитку цифрових навичок громадян), Передбачається подальша, активна співпраця зі світовими технологічними компаніями, як Amazon, Microsoft, Apple, Google, Samsung, Lyft та багато інших ІТ-гігантів [3].

Тому, враховуючи вищевказане, надалі бажано вивчити потенціал, які несуть в собі впровадження нових способів комунікативної взаємодії, та закріпити такі способи на офіційному рівні, як дієві механізми, які відповідатимуть викликам сьогодення. Сучасні виклики на світовій політичній арені вказують на важливість залучення в процес прийняття та реалізації управлінських рішень, інститутів громадянського суспільства, що зумовлює переглянути законодавство щодо громадського контролю, яке на нашу думку може виконувати частину функції захисту національних інтересів від глобального, стрімкого розвитку ІТ в Україні й сприятиме збереженню національної ідентичності.

Тенденції розвитку ІТ сфери, інформаційного суспільства в Україні, вказують на формування своєї ІТ екосистеми, яка у майбутній перспективі може впливати на формування державної політики, що не відповідатиме національним інтересам, а інтересам бізнесу та транснаціональним корпораціям.

Таким, чином можна вважати, що найбільшим викликом сьогодення є світова боротьба з пандемією, яка продовжує випробовувати всі можливі комунікативні, методи інформування, засоби, інструменти людського досягнення, які сьогодні стали вже найбільш стійкими і продовжують свою боротьбу. Тому, органам публічної влади пропонується, використовувати поняття інформаційне суспільство в межах засобів та способів, які визначають, як дієвими можливими механізмами комунікативної взаємодії з інститутами громадянського суспільства в межах комунікації, що сприймається взаємозв'язком. Оскільки розвиток поняття інформаційне суспільство набуло більшу властивість, яка на сьогодні представляє собою цілу галузь ІТ з її технічними, технологічними і телекомунікаційними системами транспортування та обслуговування.

Тому, інформаційна політика держави, повинна набути чітких рис у частині розвитку механізмів інформаційно-комунікативних взаємозв'язків, органів публіч-

ної влади з інститутами громадянського суспільства у кожному регіоні країни для спільного вирішення та координації дій, які відображатимуться в злагодженій організації суспільного життя.

Література.

1. Добровольська А. Б. Інформаційний простір: проблеми становлення нової якості національного росту. URL: https://www.nas.gov.ua/publications/books/series/9789660247048/Documents/20_0_03/a14.pdf
2. Зеленський Володимир зустрівся з президентом Microsoft Бредом Смітом. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/volodimir-zelenskiy-zustrivsvya-z-prezidentom-microsoft-bredom-smitom>
3. Відкриття офісу Facebook в Україні та запуск нових продуктів: Мінцифра обговорила подальшу співпрацю з Facebook. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/vidkryttia-ofisu-facebook-v-ukraini-ta-zapusk-novykh-produktiv-mintsifra-obgovorila-podalshu-spivpratsyu-z-facebook>
4. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/index.html>
5. Звіт IT Ukraine Association. URL: https://issuu.com/itukraine/docs/ukainian_it_industry_report_ukr
6. Про інформацію: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
7. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text>
8. Про Державний бюджет: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
9. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. Київ: НІСД, 2010. 64 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-02/dubov_infsus-31058.pdf
10. IT-рынок Украины 2019-2020: индустрия на \$5 млрд и 200 000 специалистов 29 Серпень, 2019. URL: <https://ain.ua/2019/08/29/it-obzor-nix/>
11. IT в Україні: куди ми рухаємося Дмитро Овчаренко – CEO & Founder at Alcor, віце-президент з юридичних і фінансових питань Асоціації IT Ukraine. URL: <https://dou.ua/lenta/columns/future-of-it-ukraine>
12. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29337.pdf>
13. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Мануэль Кастельс / пер. с англ. ; под. науч. ред. О. И. Шкаратана. Москва: ГУ ВШЭ, 2000. С. 606.
14. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>
15. Положення про Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
16. Показники середньої заробітної плати за 2017 рік, від 13 квітня 2018. URL: <https://www.pfu.gov.ua/32389-pokaznyku-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2017-rik/>
17. Про бюджет міста Києва на 2021 рік: Рішення КМР від 24 грудня 2020 року № 24/24. URL: kyivcity.gov.ua/npa/pro_byudzheta_mista_kyieva_na_2021_rik/

18. Реформа українського законодавства в IT-сфері I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2800:reforma-ukrajinskogo-zakonodavstva-v-it-sferi&catid=8&Itemid=350
19. Рівень безробіття в Україні з 2000 по 2021 рр. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/2017/>
20. Сучасний стан та перспективи розвитку державної політики у сфері свободи слова та інформації. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_7547
21. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні Документ 386-2013-р від 15.05.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>
22. Співпраця Мінцифри та Google: Михайло Федоров зустрівся із віцепрезидентом Google Караном Бхатія. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/spivpratsya-mintsifri-ta-google-mikhaylo-fedorov-zustrivsvya-iz-viceprezidentom-google-karanom-bkhatiya>
23. Українська IT – індустрія: аналітичний звіт (UKR). URL: https://issuu.com/itukraine/docs/ukainian_it_industry_report_ukr
24. Фрэнк Уэбстер. Теории информационного общества / пер. с англ. п/р Е. Л. Вартановой. Москва: «Аспект пресс», 2004. 400 с. (Frank Webster. Theories of the Information Society. Second edition. London and New York, Routledge, 2002)
25. Чукот С. А., Джига Т. В. Інформаційна політика в Україні (опорний конспект лекцій до нормативного курсу): навч. посіб. Київ. 94 с. URL: https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Opornij-konspekt-lektsij_SHukut_Dzhiga_Informatsijna-politika-v-Ukrayini.pdf
26. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика: монография. Київ: МАУП, 2000. 576 с.
27. Lauri Frank, Timo Hitvonon. Measuring the Information Society in Europe: from definitions to description. ERSA Conference Papers (ersa 06p764), 2006.
28. Laszlo Z. Karvalics. How to defend the original, multicriteria theories of Information Society? 3rd ICTs and Society Meeting; Paper Session – Theorizing the Internet; Paper 3. (Publication in «Triplec – Cognition, Communication and Co-operation», v.8, No2, 2010. URL: www.triple-c.at)
29. Masuda I. The Information Society as Post-Industrial Society. Washington: World Future Society, 1997.

References.

1. Dobrovolska A. B. Informatsiyni prostir: problemy stanovlennia novoi yakosti natsionalnoho rostu. URL: https://www.nas.gov.ua/publications/books/series/9789660247048/Documents/20_0_03/a14.pdf
2. Zelenskiy Volodymyr zustrivsvia z prezydentom Microsoft Bredom Smitom. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/volodimir-zelenskiy-zustrivsvya-z-prezidentom-microsoft-bredom-smitom>
3. Vidkryttia ofisu Facebook v Ukraini ta zapusk novykh produktiv: Mintsyfra obhovoryla podalshu spivpratsiu z Facebook. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/vidkryttia-ofisu-facebook-v-ukraini-ta-zapusk-novykh-produktiv-mintsifra-obgovorila-podalshu-spivpratsyu-z-facebook>

4. Derzhavna sluzhba statystryky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/index.html>
5. Zviti IT Ukraine Association. URL: https://issuu.com/itukraine/docs/ukainian_it_industry_report_ukr
6. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
7. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#Text>
8. Pro Derzhavnyi biudzheth: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
9. Informatsiine suspilstvo v Ukraini: hlobalni vyklyky ta natsionalni mozhlyvosti: analit. dop. / D. V. Dubov, O. A. Ozhevan, S. L. Hnatiuk. Kyiv: NISD, 2010. 64 s. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-02/dubov_infsus-31058.pdf
10. IT-rynok Ukrainy 2019-2020: yndustryia na \$5 mlrd y 200 000 spetsyalystov 29 Serpen, 2019. URL: <https://ain.ua/2019/08/29/it-obzor-nix/>
11. IT v Ukraini: kudy my rukhaiemosia Dmytro Ovcharenko – CEO & Founder at Alcor, vitse-prezydent z yurydychnykh i finansovykh pytan Asotsiatsii IT Ukraine. URL: <https://dou.ua/lenta/columns/future-of-it-ukraine>
12. Informatsiina dovidka, pidgotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29337.pdf>
13. Kastels M. Ynformatsyonnaia epokha: ekonomyka, obshchestvo y kultura /Manuəl Kastels / per. s anhl. ; pod. nauch. red. O. Y. Shkaratana. Moskva: HU VShЭ, 2000. S. 606.
14. Pytannia Ministerstva tsyfrovoi transformatsii: Postanova Kabinetu Ministriv vid 18.09.2019 r. № 856. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>
15. Polozhennia pro Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
16. Pokaznyky serednoi zarobitnoi platy za 2017 rik, vid 13 kvitnia 2018. URL: <https://www.pfu.gov.ua/32389-pokaznyky-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2017-rik/>
17. Pro biudzheth mista Kyieva na 2021 rik: Rishennia KMR vid 24 hrudnia 2020 roku № 24/24. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_byudzheth_mista_kyieva_na_2021_rik/
18. Reforma ukrainskoho zakonodavstva v IT-sferi I. Bezzub, mol. nauk. spivrob. NluB NBUV. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2800:reforma-ukrajinskogo-zakonodavstva-v-it-sferi&catid=8&Itemid=350
19. Riven bezrobittia v Ukraini z 2000 po 2021 rr. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/2017/>
20. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku derzhavnoi polityky u sferi svobody slova ta informatsii. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_7547
21. Stratehiia rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini Dokument 386-2013-r vid 15.05.2013 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>
22. Spivpratsia Mintsyfry ta Google: Mykhailo Fedorov zustrivsia iz vitseprezydentom Google Karanom Bkhatiia. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/spivpratsya-mintsifri-ta-google-mikhaylo-fedorov-zustrivsia-iz-vitseprezydentom-google-karanom-bkhatiya>
23. Ukrainska IT – industriia: analitychnyi zvit (UKR). URL: https://issuu.com/itukraine/docs/ukainian_it_industry_report_ukr
24. Fränk Uæbster. Teory ynfarmatsyonnoho obshchestva / per. s anhl. p/r E. L. Vartanovoi. Moskva: «Aspekt press», 2004. 400 c. (Frank Webster. Theories of the Information Society. Second edition. London and New York, Routledge, 2002)
25. Chukut S. A., Dzhyha T. V. Informatsiina polityka v Ukraini (oporny konspekt leksii do normatyvnoho kursu): navch. posib. Kyiv. 94 s. URL: https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Opornij-konspekt-leksij_CHukut_Dzhiga_Informatsijna-politika-v-Ukrayini.pdf
26. Shchekyn H. V. Sotsyalnaia teoriia y kadrovaia polytyka: monohrafiia. Kyiv: MAUP, 2000. 576 s.
27. Lauri Frank, Timo Hitvonon. Measuring the Information Society in Europe: from definitions to description. ERSA Conference Papers (ersa 06p764), 2006.
28. Laszlo Z. Karvalics. How to defend the original, multicriteria theories of Information Society? 3rd ICTs and Society Meeting; Paper Session – Theorizing the Internet; Paper 3. (Publication in «Triplec – Cognition, Communication and Co-operation», v.8, No2, 2010. URL: www.triple-c.at)
29. Masuda I. The Information Society as Post-Industrial Society. Washington: World Future Society, 1997.

Олег Панченко

директор Державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України», Президент Всеукраїнської професійної психіатричної ліги (Київ), депутат Краматорської районної ради VIII скликання, голова постійної комісії Краматорської районної ради з питань соціального захисту населення, освіти, науки, охорони здоров'я, культури, духовності, фізкультури, спорту, молодіжної політики та туризму, головний науковий співробітник, д.держ.упр., д.мед.н., професор, Заслужений лікар України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9673-6685>

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ
В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ**

Сьогодні існує певна напруженість між концепцією прозорості публічного управління і необхідністю захисту суспільно значущої інформації. У статті розглядається те, які види інформації уряди захищають із міркувань національної безпеки, а також які аргументи вони при цьому використовують. Із різних причин уряди прагнуть обмежити потоки інформації, але ці причини не завжди співвідносяться з типом політичного режиму в країні. Політика і політичні рішення залежать від безлічі акторів і від того, які суб'єкти мають найбільший вплив на даний момент, що найчастіше призводить до поступової зміни державної інформаційної політики та її механізмів реалізації.

Ключові слова: публічне управління; політика; інформаційна безпека; національна безпека; діджиталізація; політичні стратегії; політичні рішення.

Oleg Panchenko

Chief Researcher, Director State Institution «Scientific and Practical Medical Rehabilitation and Diagnostic Center of the Ministry of Health of Ukraine», President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League, Kyiv, Deputy of the Kramatorsk district council of the VIII convocation, Head of Standing Committee on Social Protection, Education, Science, Health, Culture, Spirituality, Physical Education, Sports, Youth Policy and Tourism, Doctor of Science in Public Administration, Doctor of Medicine, Professor, Honored Doctor of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9673-6685>

**PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION SECURITY
IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION**

Today there is a certain tension between the concept of transparency of public administration and the necessity to protect socially significant information. The article examines what types of information governments protect for national security reasons, as well as what arguments they use. For various reasons, governments aspire to limit the flow of information, but these reasons do not always correspond to the type of political regime in the country. Policy and political decisions depend on the many actors and on which subjects have the strongest influence at the moment, which often leads to a gradual change in public information policy and its implementation mechanisms.

In an information-rich society, a combination of factors and characters, including different political and economic interests, policy-making processes, types of governments and technical knowledge, result in disparate information security policies in different countries.

Under modern conditions, the information component of national security plays an extremely important role due to its risks and threats, which include cyber terrorism, cybercrime, aggressive propaganda, the spread of unconstitutional and anti-state slogans, restricting public access to public information and more.

In order to create an effective information security system, first of all it is necessary to conduct significant analytical training, on the basis of which it is legibly to determine the priorities and guidelines of further state information policy. In addition, it is important to choose information security tools that would be quite effective at the moment. It also requires a serious conceptual and theoretical search to determine the basic principles of state information security policy.

Continuation of conceptual and theoretical research in the field of information security should be the creation of systematized national legislation that would bring the legal framework for the activities of various persons, including the state, in the field of ensuring different levels of information security.

Key words: policy; information security; national security; digitalization; state policy; political strategies; political decisions; government administration.

Постановка проблеми

Захищаючи свої національні інтереси, кожна держава повинна піклуватися про свою інформаційну безпеку. Інформаційна політика України, спираючись на пріоритети національних інтересів і загрози національній безпеці країни, формується як складова її соціально-економічної політики. Із правової точки зору вона ґрунтується на принципах правової демократичної держави та впроваджується шляхом розробки та реалізації відповідних національних доктрин, стратегій, концепцій і програм у відповідності до чинного законодавства. В Україні назріла об'єктивна необхідність у державно-правовому регулюванні науково-технологічної та інформаційної діяльності, яка відповідала б реаліям сучасного світу і рівню розвитку інформаційних технологій, нормам міжнародного права, але й одночасно ефективно захищала б власні національні інтереси. Відносини, пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки, як найважливіші сьогодні для суспільства і держави, вимагають якнайшвидшого законодавчого регулювання.

Однією зі складових суспільного розвитку України є стабільність і збалансованість у системі публічного управління інформаційною безпекою в умовах діджиталізації. Ефективність функціонування політичної системи держави у вирішенні складних соціально-політичних проблем сучасності безпосередньо пов'язана з роботою громадських об'єднань та окремих громадян. Інформатизація, що захопила всі сфери суспільного буття, набула статусу важливого об'єкта, стратегічного ресурсу як держави, так і будь-якої управлінської структури в системі суспільного управління.

Розвиток новітніх інформаційних технологій обумовлює збільшення технологічного розриву між вимогами, які постійно ускладнюються до показників захищеності інформаційних ресурсів у суб'єктів публічного управління і можливостей інформаційних технологій та програмно-апаратних засобів, що використовуються при забезпеченні інформаційної безпеки. Зростає потреба в науково обґрунтованих методах і технологічних рішеннях для поновлення і вдосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки не тільки держави, а й суспільства й особистості зокрема. Недосконалі механізми публічного управління цією сферою, недостатність науково обґрунтованих методів і технологічних рішень для вдосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки призводить до колосальних збитків як держави, так і суспільства й особистості.

Таким чином, актуальності набирає потреба в перезавантаженні діючої системи інформаційної безпеки у відповідності до сучасного суспільного запиту й турбулентних викликів. Нагальними виступають удосконалення та структуризація нормативно-правового, технічного, інформаційно-організаційного, медико-психологічного й превентивно-просвітницького функціоналу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема інформаційної політики та інформаційної безпеки є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Причому ці дослідження мають багатовекторний характер і здійснюються в різних напрямках. Зокрема, це створення нових і модернізація

існуючих технічних засобів передачі, накопичення, зберігання та захисту інформації, розробка нових інформаційних технологій та програмних продуктів, формування ефективної нормативно-правової бази для регламентації дій в інформаційному просторі і напрацювання дієвих механізмів протидії деструктивним проявам.

Так, Г. Г. Почепцов акцентує увагу на тому, що з усіх аспектів інформаційної політики особливу увагу варто приділяти інформаційній безпеці [1]. Г. В. Виноградова, розкриваючи зміст державної інформаційної політики, розглядає її як сукупність напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації [2].

У своїх наукових працях І. В. Арістова зазначає, що головною довгостроковою метою державної інформаційної політики України є формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів під час забезпечення інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях [3].

Мета

Мета статті полягає в дослідженні публічного управління інформаційної політики з метою захисту національного інформаційного простору та забезпечення інформаційної безпеки в умовах діджиталізації.

Виклад основного матеріалу

З огляду на той факт, що інформація і новітні інформаційно-телекомунікаційні технології все більше визначають розвиток держави та суспільства, з огляду на стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій, їх інтенсивне впровадження в усі сфери суспільного життя, у тому числі широке їх застосування в управлінні державою, особливої актуальності та значущості набуває розробка і реалізація концептуальних основ державної інформаційної політики, у тому числі належне забезпечення інформаційної безпеки на законодавчому рівні. Забезпечення інформаційної безпеки має включати в себе діяльність із забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства і держави, захисту прав і свобод в інформаційній сфері. Обов'язок забезпечення інформаційної безпеки покладається на всіх суб'єктів, що функціонують в інформаційній сфері, але ключову роль у проведенні інформаційної політики має відігравати держава в особі відповідних органів державної влади.

У зв'язку з цим набуває актуальності питання про те, наскільки сучасна система публічного управління здатна відповідати на виклики, поставлені глобальною діджиталізацією та загострені сучасними епідемічними процесами. Зокрема, необхідно отримати відповідь на питання, чи відповідають потребам системи державного управління сучасні інформаційно-телекомунікаційні системи. Величезні потоки інформації складаються у великі дані, які передбачається колись використовувати у цифровій економіці, але до кінця мало хто може зрозуміти, які дані нам необхідні і для чого. Чи ефективно використовуються об'ємні дані, що збираються тисячними командами чиновників? Які цифрові можливості є у чиновника для виконання поставлених завдань?

Технологічною основою формування моделі публічного управління стають електронні платформи – відкриті і технічно нейтральні засоби, що забезпечують умови вільного обміну ресурсами. Такі платформи визначають розповсюджуваний контент, аудиторію користувачів, способи підключення до контенту і взаємодії один з одним. Споживання суспільством платформних цифрових технологій і їх продуктів потужно впливає на внутрішню і зовнішню політику, державне управління, економіку, соціальні практики, освіту, суспільні цінності. Здійснюючи модерацию медіаконтенту, платформи мають величезний вплив на способи отримання знань, організують участь користувачів у соціальних комунікаціях і породжують певні види публічного дискурсу. Таким чином, життєдіяльність суспільства значною мірою стає продуктом їх дизайну та контролю.

Ідея активного використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для підвищення ефективності діяльності органів влади з'явилася в процесі реалізації адміністративних реформ на основі концепції нового державного менеджменту, що отримала в кінці ХХ ст. підтримку і поширення в системі публічного управління. У ході здійснення програми електронного уряду ця концепція адміністративних перетворень виявилася вузькою, такою, що недостатньо враховує особливості публічного управління. До того ж проявилися більш чітко деякі нові тенденції в суспільному розвитку, пов'язані з діджиталізацією соціуму (виникнення мережових структур, комунікаційна революція, формування суспільства знань). Критика менеджментальної ідеології супроводжувалася спробою нової концептуалізації публічного управління на основі теорії політичних мереж, соціальної синергетики, репрезентативного уряду, державного менеджменту публічних цінностей.

Вигода від потенціалу діджиталізації публічного управління не завжди очевидна, оскільки деякі проєкти зазнають невдачі ще на стадії реалізації, а реалізовані проєкти не ведуть до отримання очікуваного результату. Велике занепокоєння викликає та обставина, що універсальних рецептів трансформації не існує, і, як наслідок, значна частина «цифрових» ініціатив, які намагаються реалізувати органи влади, не досягають задуманих цілей. Проблеми діджиталізації публічного управління можуть бути виправдані наявністю ризиків і загроз, які заважають реалізації проєктів.

Виділення слабких сторін діджиталізації публічного управління слід почати з констатації наявності такого явища, як проведення «діджиталізації заради діджиталізації». Сьогодні в області публічного управління потрібна орієнтація роботи на цифрові технології. Але дані технології є лише інструментом, що дозволяє зробити більш зручними, доступними та прозорими взаємодії між різними елементами системи публічного управління. Абсолютно втрачається сенс діджиталізації, якщо головною метою стає освоєння виділених бюджетів і складання відповідних звітів.

Під державною інформаційною політикою необхідно розуміти політику, яка засобами державної (політичної) влади створює і забезпечує функціонування системи правового регулювання інформаційних відносин, захист прав і основних свобод людини, збалансованість інтересів людини, суспільства і держави у всіх сферах інформаційної діяльності [4]. Існує дві

проблеми в розумінні того, як держави вирішують питання політики інформаційної безпеки. По-перше, існує безліч суб'єктів, як державних, так і приватних, зацікавлених у тому, як функціонує політика інформаційної безпеки. Однак ці актори не працюють у вакуумі. Вони обмежені політичними, ідеологічними та інституційними факторами. Це призводить до другої проблеми, яка полягає в тому, що інституційний характер уряду (будь то демократичний чи авторитарний) також впливає на те, як він вирішує ці питання. У той час, як директивні органи та приватні суб'єкти як в демократичних, так і в авторитарних країнах взаємодіють із метою забезпечення збереження того, що вони вважають життєво важливою інформацією, ці взаємодії можуть відрізнятися в залежності від типу режиму. Отже, процес формування політики інформаційної безпеки може нагадувати «перетягування канату» в країнах, де повноваження у цій сфері розмиті. Адаже взаємодія між політиками та приватними суб'єктами «тягне» політику в тому чи іншому напрямку в залежності від політичного й ідеологічного клімату. У такому середовищі рідко можна виявити, що політика інформаційної безпеки повністю підпорядкована одному образу мислення. Однак це меншою мірою стосується випадків концентрації директивних повноважень, як це має місце в авторитарних країнах. Незважаючи на те, що в цьому зацікавлені кілька суб'єктів, вони менш здатні впливати на політику, яка відповідно стає менше схожа на «перетягування канату» і більше орієнтована на власні інтереси держави.

Коли мова заходить про захист інформації, уряди по-різному займаються розробкою політики. Зокрема, широке коло суб'єктів і інтересів, залучених до процесу розробки рішень у демократіях, створює унікальну напруженість, якої немає в авторитарних країнах, де доступ може бути більш обмеженим, а процес розробки політики більш централізованим. Хоча є дослідження, де стверджується, що демократії не завжди можуть відповідати своїм заявленим ідеалам, особливо тим, які стосуються інформаційної прозорості, та в періоди, коли стикаються з серйозними загрозами національній безпеці [5; 6]. Існує загальна думка, що демократії повинні прагнути до транспарентності у своїй політиці і діях перед громадянами та іншими країнами. Керуючись цими ідеалами, директивні органи повинні будувати свою політику в області інформаційної безпеки на основі мети створення товариства відкритого доступу, в якому інформація є доступною, а державні процеси прозорими. Відстоюючи переваги такого підходу і підзвітності політичних акторів електорату, деякі прихильники цієї точки зору визнають, що навіть у демократичних суспільствах для захисту життєво важливих державних інтересів може бути необхідна більш жорстка форма інформаційної безпеки, але такий контроль повинен бути якомога більш обмеженим [7]. Одним з обмежень цього аргументу є те, що в ньому не розглядається перехідний період між нормами та політикою. Навіть якщо припустити, що демократичні норми підтримують повну або майже повну прозорість і протистоять державній таємниці, усе одно залишається питання: яким чином норми знаходять свій шлях через політичний процес у закони, які виконуються. Хоча виконавча влада може бути зацікавлена в збереженні секретності, у цьому аргументі не береться до

уваги той факт, що в умовах демократії в процесі розробки політики беруть участь численні суб'єкти.

На відміну від демократичного ідеалу прозорості, авторитарні уряди покладаються на принцип самозбереження [8]. Результативна політика в області інформаційної безпеки зазвичай відображає цей принцип, зосередивши увагу на державному доступі до інформаційних вузлів і надаючи прямий законний інтерес представникам уряду запитувати інформацію з мінімальними засобами правового захисту. Однією з сильних сторін цієї позиції є те, що державні структури створюються для затвердження і реалізації політики інформаційної безпеки без формальних питань із боку опозиції. Якщо така є, то вона знаходиться у відносно слабкому становищі. Звичайно, авторитарні уряди не застраховані від політичних суперечок і розбіжностей. Зокрема, вони можуть зіткнутися із загрозою протесту через свою політику.

Бурхливий розвиток Інтернету мав би означати більшу демократизацію інформації, тобто більший потік інформації призводить до більшої відкритості. Але вчені одразу ж почали спростовувати це припущення. Демократичні уряди можуть мати більш автократичні тенденції, коли мова заходить про обмеження інформації [9]. Також більшість урядів схиляються на бік безпеки інформації, а не її поширення.

Політика інформаційної безпеки є результатом вибору конгломерату незалежних політичних акторів, які мають свій власний набір інтересів і цілей. Розуміючи, як ці сили діють і протидіють одна одній, стає яснішим кінцевий результат, тобто фактична політика інформаційної безпеки, що прийнята конкретною державою.

Теоретична проблематика інформаційної безпеки досліджується також і у рамках сучасного філософсько-політологічного дискурсу, доводячи свою актуальність і в питаннях державного і громадського управління. Саме інформація стає інклюзивним, інтегративним, наскрізним ресурсом, що дозволяє максимально ефективно управляти спільнотою в рамках сучасної інформаційної цивілізації.

Ефективне управління сучасним інформаційним суспільством має обов'язково передбачати формування державної інформаційної політики та створення умов її реалізації, а метою цієї діяльності має стати узгодження системно-функціональної та інформаційної складових в умовах стрімкого поширення процесів діджиталізації. Звідси зрозуміло, чому проблема забезпечення інформаційної безпеки увійшла до числа найбільш значущих і пріоритетних завдань, вирішення яких необхідне для існування і подальшого розвитку нашого суспільства. Інформаційна безпека важлива тому, що ми захищаємо свій інформаційний простір, а отже, свої інформаційні ресурси, свою національну культуру. Таким чином, філософська специфіка проблематики інформаційної безпеки полягає в тому, що інформація сьогодні стала ресурсом глобального об'єднання людства, що несе багато нових можливостей, але ставить перед окремими спільнотами і людством у цілому нові виклики та ризики. Від того, чи зможемо ми відповісти на ці виклики максимально адекватно, захистивши свій інформаційний простір від багатьох небезпек, багато в чому залежить успіх і своєчасність державних зусиль.

Сьогодні успішний розвиток демократично-право-

вої держави та громадянського суспільства можливий тільки в умовах повноцінного використання інформаційних ресурсів, а також встановлення чіткої державної політики, яка забезпечила б високий рівень національної інформаційної безпеки. Фактично інформаційна безпека держави та національного соціуму стає ключовим фактором демократичних перетворень усередині країни, а також її виходу на конкурентоспроможний рівень у регіональному і глобальному масштабах. Практичне забезпечення національної інформаційної безпеки можливе за рахунок єдності різноманітних факторів: політичних, економічних, правових, організаційних та ін. Національна інформаційна безпека – реальний фактор успішної геостратегічної політики одночасно з демократичним суспільним розвитком. Це й обумовлює значний рівень актуальності концептуально-теоретичних досліджень філософсько-політологічного характеру, спрямованих на вивчення всієї повноти можливостей, які дозволяють сучасним державам і товариствам захищати свій інформаційний простір від величезної кількості викликів і проблем, що виникають у рамках глобальної інформаційної цивілізації.

Україна як демократична держава, розробляючи свою інформаційну політику, має усвідомлювати, що проблеми, пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки (формування інформаційного законодавства, протидія загрозам в інформаційній сфері, протидія конфліктам інформаційного характеру, інформаційним війнам, розробка правових засобів і організаційних заходів захисту від інформаційних війн), повинні вирішуватися комплексно, послідовно на основі суспільного та партійного порозуміння, для отримання якісно нового результату, що відповідало би стану і тенденціям розвитку світового інформаційного суспільства і загально визнаним міжнародним і європейським стандартам у досліджуваній сфері.

Правову основу для ефективного забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства і держави в Україні становить інформаційне законодавство як система нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин в інформаційній сфері. Невід'ємною частиною інформаційного законодавства України на сьогодні є й електронне законодавство (е-законодавство), під яким розуміють систему нормативно-правових актів, що забезпечує регулювання суспільних інформаційних відносин у процесі збору, реєстрації, накопичення, зберігання, використання та поширення даних (обробка даних), а також захист інформаційних ресурсів (продуктів, технологій), які здійснюються за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій та телекомунікаційних мереж [10; 11]. Необхідно відзначити, що е-законодавство трансформується у сферу інформаційного законодавства (у тому числі законодавства у сфері забезпечення інформаційної безпеки) шляхом врахування особливостей електронного середовища при створенні норм інформаційного законодавства. З огляду на зростання кількості випадків незаконного застосування інформаційної зброї, несанкціонованого поширення й отримання інформації за допомогою мережі Інтернет, поширення кіберзлочинності, особливої актуальності та значущості набуває так само і процес формування інформаційної політики в е-середовищі, під яким необхідно розуміти не тільки правові норми,

але і загально визнані моральні канони поведінки, тобто специфічні правила інформаційної культури, нехтування якими негативним чином відбивається на реалізації вимог інформаційного законодавства (у тому числі законодавства у сфері забезпечення державної інформаційної політики та інформаційної безпеки). Таким чином, з огляду на прагнення України вивести діяльність щодо забезпечення інформаційної безпеки на якісно новий рівень, органам державної влади та вченим необхідно звернути увагу на конструктивну розробку моральних канонів поведінки та відповідне їх законодавче закріплення. Необхідно звернути увагу і на те, що питання належного забезпечення інформаційної безпеки безпосередньо залежить від врегулювання на законодавчому рівні прав і свобод людини в галузі інформації, визначення чіткого механізму реалізації зазначених прав, створення умов для реалізації цих прав і здійснення неупередженого контролю за їх безперешкодною реалізацією в рамках закону. Тобто належне забезпечення інформаційної безпеки потребує нормативно-правового закріплення прав людини в інформаційній сфері та гарантії їх реалізації.

Основним документом, який закріплює права і свободи людини, є Конституція України. Такими правами і свободами є таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; таємниця приватного життя; свобода думки та слова, свобода вираження власних поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію (ст. 31, 32, 34 Конституції України) [12].

Одним із перших нормативно-правових актів, який був підписаний на початковій стадії формування інформаційного суспільства в Україні та закріпив основні принципи діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства і держави, є Закон України «Про інформацію» [13]. Він є ключовим як в області забезпечення інформаційної безпеки, так і у сфері інформаційного права, оскільки його основним призначенням є врегулювання на належному рівні суспільних відносин в інформаційній сфері (у тому числі забезпечення безперешкодної реалізації прав і свобод у сфері інформації, захист інформації та інформаційної інфраструктури держави від загроз, у тому числі від інформаційних війн і т. ін.).

До правової бази забезпечення інформаційної безпеки відносяться й інші нормативно-правові акти (зокрема, закони і підзаконні акти), які регулюють окремі питання державної інформаційної політики та діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки: закони України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про інформаційні агентства», «Про авторське право і суміжні права», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм», укази Президента України «Про Стратегію національної безпеки України», «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» регламентують цілий ряд правовідносин, з

яких і складається державна інформаційна політика і діяльність із забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства і держави [14-19].

На сьогодні, в умовах гібридної війни, є надзвичайно актуальним завдання забезпечення кібербезпеки України. Для його вирішення необхідний комплексний цільовий методологічний підхід на основі власного та міжнародного досвіду. Слід зазначити, що ряд кроків вже зроблено. По-перше, затверджена «Стратегія кібербезпеки України», по-друге, прийнятий Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», по-третє, Україна підтримує міжнародну «Конвенцію про кіберзлочинність» [20-22].

У першому документі зазначені фактори загроз кібербезпеки:

- невідповідність інфраструктури електронних комунікацій держави, рівня її розвитку і захищеності сучасним вимогам;
- недостатній рівень захищеності критичної інформаційної інфраструктури, державних електронних інформаційних ресурсів та інформації від кіберзагроз;
- безсистемність заходів із кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури;
- недостатній розвиток організаційно-технічної інфраструктури забезпечення кібербезпеки і кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів;
- недостатня ефективність суб'єктів сектора безпеки й оборони України у протидії кіберзагрозам військового, кримінального, терористичного та іншого характеру;
- недостатній рівень координації, взаємодії та інформаційного обміну між суб'єктами забезпечення кібербезпеки.

У другому документі визначено правові та організаційні засади забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, національних інтересів України в кіберпросторі, повноваження і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб і громадян, основних принципів координації їх діяльності.

У третьому документі акцентується увага на необхідності спільної політики, спрямованої на захист суспільства від кіберзлочинності шляхом створення відповідного законодавства і налагодження міжнародного співробітництва.

Отже, держава робить поступальні кроки в напрямі удосконалення своєї інформаційної політики. Однак належний рівень останньої може бути забезпечений лише за умови ефективної соціалізації інформаційних процесів, тобто добре розвинутого інформаційного суспільства. Щодо цього ще існують ряд недоліків, насамперед: застаріла нормативно-правова база в інформаційній сфері, забезпеченні інформаційної безпеки; недостатній рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, низький темп запровадження новітніх методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до мережі Інтернет; низькі темпи розробки відповідної інформаційної інфраструктури та інші. Подолання цих недоліків потребує ряду першочергових кроків: удоско-

налення нормативно-правової бази щодо захисту інформаційних ресурсів, протидії інформаційним війнам, протидії комп'ютерній злочинності, захисту персональних даних; концентрації діяльності органів державної влади та ресурсів держави на пріоритетних завданнях розвитку інформаційного суспільства та забезпечення інформаційної безпеки; підвищення рівня координації діяльності органів державної влади щодо виявлення, оцінки та прогнозування загроз інформаційній безпеці, запобігання таких загроз і забезпечення ліквідації їх наслідків, здійснення ефективного міжнародного співробітництва з цих питань; створення повнофункціональної інформаційної інфраструктури держави та забезпечення захисту її елементів на належному рівні відповідно до світових стандартів.

Одним із головних пріоритетів розвитку національного інформаційного законодавства має стати, на наш погляд, створення цілісної системи у вигляді Інформаційного кодексу. Актуальність такого кроку обумовлена наявністю значного масиву нормативно-правових актів, що регламентують суспільні інформаційні відносини та забезпечують інформаційну безпеку; не всі ці нормативно-правові акти пов'язані між собою, спостерігається їх концептуальна і термінологічна неузгодженість, діють застарілі та неефективні норми. При його створенні необхідне серйозне переосмислення підходів до законодавчого врегулювання питань забезпечення інформаційної політики та безпеки, захисту прав на інформацію, гармонізації з європейськими та іншими міжнародними стандартами. Розробка кодексу має відбуватися з урахуванням принципів справедливості, державних гарантій, охорони та захисту загальновищаних прав людини на інформацію в інформаційному просторі суспільства. Слід враховувати і такі відмінні риси процесу кодифікації:

1) при підготовці кодифікованого документа переглядається вся система правових норм із метою їх оновлення, усунення неузгодженостей, суперечностей;

2) кодифікація здійснюється періодично, залежно від накопичення нормативного матеріалу й об'єктивної необхідності;

3) кодифікація зачіпає правові приписи та юридичні інститути;

4) у результаті кодифікаційної роботи система права поповнюється новим джерелом.

Таким чином, кодифікація національного законодавства в області інформаційної безпеки може вирішити проблему систематизації даної сфери державної та суспільної життєдіяльності. Важливо лише, щоб така кодифікація відбувалася на основі чітко розроблених і структурно збудованих теоретико-методологічних основ дослідження інформаційно-безпечного сегмента діяльності держави та громадянського суспільства.

Рушійною силою перебудови методів роботи в публічному управлінні є ефективне використання потенціалу інформаційно-телекомунікаційних технологій. Технологія сама по собі є ключовим фактором, що сприяє здійсненню стратегій діджиталізації публічного управління. Цифрові технології прискорюють час, збільшують масштаб і зменшують відстань. Але якщо такі можливості не затребувані, то технології нічого не

можуть змінити і навіть навпаки – будуть заважати. У той же час важливо визнати, що існують як певні проблеми у суб'єкта публічного управління, так і загрози, які визначаються станом суспільства як об'єкта управління і станом прямих і зворотних зв'язків. На наш погляд, ці аспекти рано чи пізно повинні призвести до необхідності впровадження відповідних управлінських рішень. Можна констатувати, що механізм публічного управління та адміністрування у сфері цифрових перетворень має системно удосконалюватися, оскільки діджиталізація повинна стати головним інструментом для досягнення стратегічної мети держави – економічного зростання, що забезпечить добробут, комфорт та якість життя населення.

Проблеми інформаційної безпеки на сьогодні актуалізуються значним зростанням ролі накопичення, обробки та поширення інформації, зокрема, в ухваленні стратегічних рішень, збільшилася кількість суб'єктів інформаційних відносин і споживачів інформації. Інформація стала одним із чинників, здатних призвести до великомасштабних аварій, військових конфліктів і дезорганізації публічного управління. І чим вищий рівень інтелектуалізації й інформатизації суспільства, тим надійнішою має бути його інформаційна безпека.

В Україні в результаті проведення державою відповідної інформаційної політики та політики інформаційної безпеки, активізації діяльності з розробки нормативно-правового забезпечення в аналізованій сфері фактично почалася перебудова інформаційного законодавства, орієнтованого, перш за все, на інтереси людей і суспільства в інформаційній сфері, спрямованого на вдосконалення діяльності органів державної влади щодо якісного забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки. Однак реалізація вже прийнятих норм на практиці просувається дуже повільно.

Одним з основних принципів забезпечення інформаційної безпеки в державі повинен стати принцип людиноцентризму, який оснований на актуалізації гуманних тенденцій через дотримання демократизації, визнанні людської гідності та поваги до особистості і кожного суб'єкта інформаційної безпеки. У той же час на рівні особистості інформаційна безпека повинна забезпечити захищеність психіки і свідомості людей від небезпечних інформаційних впливів: маніпулювання, дезінформування і т.п.

На сьогодні в нашій країні ще не сформовано відповідної сучасним геополітичним викликам системи інформаційної безпеки. Існує необхідність посилення буквально на всіх напрямках: нормативно-правовому (створення Інформаційного кодексу), організаційно-управлінському, інформаційно-технологічному. Для цього необхідне вироблення чіткої стратегії здійснення перетворень, яка має ґрунтуватися на міцному концептуально-теоретичному, науково-практичному базисі, що повинен сформуватися в рамках національного політологічного дискурсу відповідно до «Стратегії національної безпеки України».

Література.

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за ред. О.М. Бандурки. Харків : Ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
2. Виноградова Г. В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні. Київ: «Юстиніан», 2006. 176 с.

Висновки

3. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навч. посіб. Київ: Знання, 2006. 663 с.

4. Арістова, І. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації державної інформаційної політики : монографія. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2006. 354 с.

5. Rosenzweig P. Cyber warfare: How conflicts in cyberspace are challenging America and changing the world. Westport, CT: Praeger Publishers. 2013.

6. Anderson J. Public policymaking. Boston: Wadsworth Publishing. 2011.

7. Florini A. Behind closed doors: Governmental transparency gives way to secrecy. Harvard International Review. 2004. V. 26. P. 18-21.

8. O'Donnell G., Schmitter P. C., Whitehead L. Transitions from authoritarian rule: Southern Europe. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press. 1986.

9. McChesney R.W. The Internet and U.S. communication policy-making in historical and critical perspective. Journal of Communication. 1996. V. 46. P. 98-124.

10. Старіш О. Г. Інформаційна політика держави в контексті глобалізації : дис. на здобуття наукового ступеня д-ра політ. наук : 23.00.16 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 401 с.

11. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : монографія / Тихомиров О.О.; заг. ред. Р. А. Калюжний. Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.

12. Конституція України : станом на 1 січ. 2020 р. / Відомості Верховної Ради України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 16.10.2021).

13. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 16.10.2020).

14. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 07 лип. 2011 р. № 3610-VI. Відомості Верховної Ради. 2012. № 7. Ст. 53.

15. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09 січ. 2007 р. № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст.102.

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вер. 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вер. 2020 р. № 392/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення 16.10.2021).

17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7> (дата звернення 16.10.2021).

18. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/105/2007> (дата звернення 16.10.2021).

19. Скулиш Є., Прокоф'єва Д. Безпека кіберпростору як елемент національної безпеки в умовах глобалізації інформаційних процесів. Правове, нормативне та

метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. 2007. Вип. 2 (15). С. 26–31.

20. Житко А.О. Кібервійна як складова гібридної війни. Українське суспільство в умовах війни: виклики сьогодення та перспективи миротворення: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. / Маріуполь: ДонДУУ. 2017. С. 263–266.

21. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19> (дата звернення 16.10.2021).

22. Конвенція про кіберзлочинність : ратифікація 07 вер. 2005 р. : Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 23 лист. 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575 (дата звернення 16.10.2021).

References.

1. Aristova, I. (2000) Derzhavna informatsiina polityka: orhanizatsiino-pravovi aspekty: monohrafiia. State information policy: organizational and legal aspects: monograph. Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr. Sprav.

2. Vynohradova, H. (2006) Pravove rehuliuвання informatsiinykh vidnosyn v Ukraini. Legal regulation of information relations in Ukraine. Kyiv: Vydavnytstvo «Iustynian».

3. Pocheptsov, H., Chukut S. (2006) Informatsiina polityka: Navch. posib. Information policy: a textbook. Kyiv.

4. Aristova, I. (2006). Dyalnist orhaniv vnutrishnikh sprav shchodo realizatsiyi derzhavnoyi informatsiynoyi polityky: monohrafiya. [Activity of internal affairs bodies concerning realization of the state information policy: monograph] Kharkiv: Nats. un-t vnutr. sprav.

5. Rosenzweig, P. (2013). Cyber warfare: How conflicts in cyberspace are challenging America and changing the world. Westport, CT: Praeger Publishers.

6. Anderson, J. (2011). Public policymaking. Boston: Wadsworth Publishing.

7. Florini, A. (2004). Behind closed doors: Governmental transparency gives way to secrecy. Harvard International Review, 26, 18-21.

8. O'Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L. (1986). Transitions from authoritarian rule: Southern Europe. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

9. McChesney, R. W. (1996). The Internet and U.S. communication policy-making in historical and critical perspective. Journal of Communication, 46, 98–124.

10. Starish, O. H. (2008). Informatsiyna polityka derzhavy v konteksti hlobalizatsiyi [Information policy of the state in the context of globalization]. (Doctor's thesis) Taras Shevchenko National University of Kyiv. Kyiv.

11. Tykhomyrov, O. O., & Kalyuzhnyy, R. A. (2014). Zabezpechennya informatsiynoyi bezpeky yak funktsiya suchasnoyi derzhavy: monohr. [Ensuring information security as a function of the modern state: monograph]. Center for Educational Sciences. and scientific-practical. kind. NA SB Ukrainy.

12. Constitution of Ukraine. (1996). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Law of Ukraine On information from October 12 1992, № 2657-XII. (1992). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua>

14. Law of Ukraine On the Concept of the National

Informatization Program from July 7 2011, № 3610-VI]. (2012). Vidomosti Verkhovnoyi Rady, 7. P 53.

15. Law of Ukraine On the basic principles of information society development in Ukraine for 2007-2015 from January 9, 2007 № 537-V. (2007). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 12. P.102.

16. Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine» from September 14, 2020 № 392/2020]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

17. Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine» from May 26, 2015 № 287/2015]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>

18. Decree of the President of Ukraine On the National Security Strategy of Ukraine from February 12, 2007 № 105/2007. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>

19. Skulysh, Y., & Prokofyeva D. (2007). Bezpeka kiberprostoru yak element natsionalnoyi bezpeky v umovakh hlobalizatsiyi informatsiynykh protsesiv [Cyber security as an element of national security in the context of globalization of information processes]. Pravove, normatyvne ta metrolohichne zabezpechennya systemy zakhystu informatsiyi v Ukrayini - Legal, regulatory and metrological support of the information protection system in Ukraine, 2 (15), 26–31.

20. Zhytko, A.O. (2017) Kiberviina yak skladova hibrydnoi viiny. Cyberwarfare as a component of hybrid warfare. Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny: vyklyky sohodennia ta perspektyvy myrotvorennia, materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii. Mariupol.

21. Law of Ukraine On the basic principles of cybersecurity of Ukraine from October 5, 2017 № 2163-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

22. Convention on Cybercrime Council of Europe; Convention, International document of November 23, 2001. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575

Наталія Піроженко

доцент кафедри публічного управління та регіоналістик
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр. доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1438-6528>

Владислав Омельченко

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

У статті здійснено аналіз кращих світових практик протидії корупції, окрему увагу приділено дослідженню досвіду та результатам антикорупційної діяльності українських громадських об'єднань. Розкрито роль неурядових організацій як інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупцією через механізм взаємодії з органами державної влади. Визначено напрями подальших досліджень.

Ключові слова: корупція; запобігання та протидія корупції; державне управління; громадськість; антикорупційна діяльність; контроль; органи публічної влади.

Nataliya Pirozhenko

Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1438-6528>

Vladyslav Omelchenko

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-9123-7318>

CURRENT PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND THE PUBLIC IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE AND THE WORLD

The article is devoted to the study of practical mechanisms of interaction of public authorities with the public, which actively contribute to the elimination of corruption in Ukraine. The study analyzes the world's best practices in combating corruption, draws attention to previous research and the results of anti-corruption activities of Ukrainian NGOs. Disclosure of the role of non-governmental organizations as institutions of civil society in the fight against corruption through the mechanism of interaction with public authorities. It is established that the creation of special organizational structures is considered to be an effective mechanism for ensuring cooperation of state bodies with the public in preventing and combating corruption. Based on the studied scientific sources, it is proved that the realization of the right of citizens to access information requires institutional support, through the introduction of information services and the introduction of counseling centers. It has been established that an effective tool in the fight against corruption is the introduction of charters of citizens, which set quality standards for public services, through consultations of public authorities with citizens who are consumers of services. The effectiveness of these tools is demonstrated in almost all EU countries. Given the peculiarities of Ukrainian legislation on the interaction of public authorities and the public in preventing and combating corruption, the international practice of cooperation of public authorities with civil society institutions in Ukraine shows high efficiency, which may indicate the relevance of this study.

Further research should focus on empowering civil society institutions in the field of preventing and combating corruption, which today create conditions for addressing important issues, which is an effective tool for improving the efficiency and «transparency» of public authorities and a determining vector in the formation of civil society, society in Ukraine and the world.

Key words: corruption; prevention and counteraction of corruption; public administration; public; anti-corruption activities; control; public authorities.

Постановка проблеми

Загально визнаним фактом є те, що корупція є однією з найбільш серйозних загроз не тільки для економіки і соціального розвитку окремих країн, а й для національної і міжнародної безпеки в цілому. Вона підриває принцип верховенства закону і послаблює інституційні основи політичної стабільності, соціальної єдності, а також ускладнює соціально-економічний розвиток. Однак в ефективному подоланні корупції лише деяким з держав вдається домогтися відчутних результатів на практиці. Через використання корупційних схем продовжує здійснюватися розкрадання або нецільове витрачання бюджетних коштів, знищення підприємств державної власності, більш того – ліквідація цілих галузей стратегічного значення. Все гостріше постає проблема соціально-економічних і політичних наслідків зловживання службовим становищем керівниками та іншими посадовими особами органів публічної влади. Таким чином, обґрунтованим є висновок про те, що механізми запобігання та протидії корупції знаходяться ще в стадії становлення. Саме тому розробка та впровадження механізмів взаємодії держави та громадськості з метою запобігання та протидії явищам корупції повинні бути пріоритетами сьогодення. Розроблення вказаної проблематики сприятиме розвитку теорії державного управління, подоланню вказаних негативних явищ, поглибленню уявлень про участь громадськості у творенні та реалізації державної політики в сучасних умовах суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В останні роки в процес дослідження причин корупції та розробку методів її запобігання та протидії включилася значна кількість міжнародних та національних неурядових організацій, провідні вчені. Питання реалізації антикорупційної політики в Україні тривалий час перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців. Зокрема, у своїх роботах цьому питанню приділяли увагу такі дослідники, як А. Антонов, С. Алфьоров, В. Беглиця, М. Флейчук, О. Береза, М. Братковський, О. Бусол, Р. Тучак, О. Васильєва, А. Волошенко, І. Гасвський, Г. Яковенко, В. Гаращук, С. Дрьомов, В. Журавський, С. Задорожний, В. Трепак, В. Ємельянов, С. Івасенко, Ю. Кальниш, В. Сиченко, Г. Кохан, Д. Клименко, М. Латинін, С. Серьогін, М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, В. Соловійов, А. Михненко, Є. Невмержицький, В. Побережний, С. П'ясецька-Устич, Д. Плеханов та ін. Проблема корупції науковцями здебільшого розглядаються через призму функціонування системи державного управління, формування правового та інституційного механізмів антикорупційної політики в Україні. Але, незважаючи на науковий інтерес до даної проблеми, досить тривалий час Україна залишається однією з найбільш корумпованих держав світу, що зумовлено насамперед малоефективними кроками на шляху руйнування корупційних схем, які стали атрибутом владних інституцій. Так, місце та роль громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні залишається майже поза увагою дослідників

Мета

Мета статті – на основі аналізу державно-управлінських механізмів залучення громадських організацій до процесів запобігання та боротьби

з проявами в Україні, сформулювати відповідні практичні пропозиції щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу

Корупція і влада є одночасно антагоністами і супутниками: влада породжує корупцію, без неї, власне, і корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна корозія постійно «роз'їдає» державні структури; державна влада, у свою чергу, весь час прагне знизити корупцію.

У такому двобої і відбувається співіснування зазначених вище явищ. Водночас жодне з них не може здобути повну перемогу, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумповання спільних відносин у сфері публічної влади означало б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків є неможливим, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади. Зазначена ситуація до певної міри є парадоксальною за своєю суттю, але це реальна дійсність, з якою потрібно рахуватися та брати до уваги при з'ясуванні сутності корупції [2, с. 52–53].

Корупція не визнає національних кордонів. Вона має повсюдне поширення, масштаб цього явища досяг міжнародного рівня. У комплексі правових антикорупційних засобів на міжнародному рівні особливого значення мають ті, які орієнтовані на забезпечення глобальної ефективності протидії транснаціональній корупції, на досягнення такої якості запобігання і припинення найнебезпечніших для окремих держав і міжнародного співтовариства діянь, за які були б гарантовані міжнародні стандарти кваліфікації корупційних правопорушень, уніфіковані юрисдикційні параметри, невідворотність переслідування і покарання правопорушників, а також справедливе відшкодування збитків потерпілим суб'єктам.

Велику роль в уніфікації загальних підходів національного законодавства різних держав в боротьбі з корупцією відіграють міжнародні організації системи ООН, Рада Європи, Світовий банк, Організація Американських Держав, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та інші міжнародні організації.

Так, в поле зору ООН проблема корупції знаходить вже більше двох десятиліть. І саме розуміння міжнародного характеру феномена корупції, її транснаціональності вимагає прийняття глобальних заходів на міждержавному рівні для нейтралізації загрози, яку вона представляє для безпеки всієї світової спільноти. Тому не випадково в центрі уваги Глобальних програм, здійснюваних в рамках Програми ООН в галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя, знаходиться проблема корупції.

В рамках Глобальної програми ООН надає допомогу країнам у виявленні, попередженні і припиненні корупції. Зокрема, в рамках програми розробляються механізми, які сприятимуть більшій прозорості та звітності в області публічних закупівель та міжнародних комерційних угод.

В Україні на сьогодні нормативно-правова база щодо запобігання та протидії корупції (антикорупційне законодавство) є досить ґрунтовно розробленою і включає в себе, перш за все, Конституцію України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про ратифікацію Ци-

вільної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції», «Про очищення влади», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» та ін., цілий ряд постанов Кабінету Міністрів України та рішень Національного агентства з питань запобігання корупції.

Крім того, у 2018 році Кабінетом Міністрів України було ухвалено проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». Згідно із законодавчою ініціативою Президента України 29. 08. 2019р. було ухвалено «Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів».

Характеризуючи інституційне забезпечення системи запобігання та протидії корупції, в Україні, відповідно до зобов'язань, передбачених міжнародними антикорупційними актами, було утворено окремі суб'єкти, які мають запобігати та протидіяти корупції: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд (ВАС). З огляду на що, можна стверджувати, що Україна має чітко сформовану систему владних структур, які покликані боротися з корупцією.

Ці та безліч інших законодавчих ініціатив свідчать про активну позицію держави стосовно протидії корупції, розуміння та всебічну підтримку заходів, що здійснюються державними та недержавними органами та організаціями в цьому напрямку, спробах подолання дещо толерантного відношення суспільства до корупційних проявів та їх мінімізації.

Втім, на сьогодні в Україні поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління визнано на вищому державному рівні однією з актуальних загроз національній безпеці. В світовій же практиці вже ustalеним є розуміння того, що ключовим для успішності антикорупційної політики є участь у ній суспільних інститутів. Тому можна стверджувати, що взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції є вагомим чинником національної безпеки.

Дієвим механізмом забезпечення співпраці державних органів з громадськістю щодо запобігання та протидії корупції вважається створення спеціальних організаційних структур. Зокрема, поширеним є створення дорадчих структур (рад, комісій, комітетів тощо) при главі держави, уряді або державних органах, що відповідають за антикорупційну діяльність. Іншим механізмом є створення суто громадських організаційних структур антикорупційної спрямованості, які співпрацюють з державними органами.

Зокрема, зараз в країні діє близько 200 громадських об'єднань антикорупційної спрямованості. Спробуємо проаналізувати діяльність окремих громадських організацій та коаліційних об'єднань України, що мають за мету саме боротьбу з корупцією.

Transparency International Україна (ТІ Україна). Це одна з перших в Україні організацій, яка системно почала займатися зміною негативного ставлення до викривачів корупції та їх захистом. Місією організації

є зниження рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади і громадянського суспільства.

Доцільно наголосити, що Transparency International Україна за підтримки Міністерства інформаційної політики, Біржі соціальної реклами та проєкту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact, в Україні ініціювали у 2015 р. інформаційно-правозахисну кампанію захисту викривачів корупції під назвою «Вони б не мовчали». Її основною метою стало змінити негативне ставлення до викривачів корупції. Кампанія супроводжується розміщенням білбордів із зображенням українських грошей з портретами Т. Шевченка, Лесі Українки та Г. Сковороди. Роти видатних українців символічно закриті гумками для грошей, бо вони змушені бути учасниками корупційних процесів. Слоган кампанії – «Вони б не мовчали» – закликає не мовчати, бо корупція – це ганебне явище та злочин. Партнерами інформаційної кампанії виступили рекламні агенції HAVAS Worldwide Ukraine, Cheil Ukraine, а також мережа кінотеатрів «Мультіплекс» [19]

Проте, як свідчать висновки «Transparency International Україна», щоб інститут викривачів ефективно почав працювати в Україні, необхідно створити доступні і безпечні, насамперед, зовнішні канали розкриття інформації (зокрема запровадити санкції за порушення анонімності і конфіденційності викривача, утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб); розповсюдити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», але й на розкриття інформації про всі незаконні дії; реформувати судові та правоохоронні органи; створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів; розробити в законодавстві реальні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми реальними, а не лише декларативними [10].

З 1 лютого 2020 року в Україні діють нові правила оренди держмайна після набуття чинності нового Закону «Про оренду державного та комунального майна». Відтепер орендувати державну власність можна винятково через Е-аукціони у торговій системі Прозоро. Продажі. Експерти Трансперенсі Інтернешнл Україна, проаналізувавши в межах проєкту «Підтримка Фонду державного майна України: Офіс Сталих Інвестицій» понад 27 тис. договорів, укладених за старою процедурою та всі договори, які уклались за новими правилами у 2020 році, порівняли ефективність оренди держмайна до та після впровадження нового законодавства. Результати представлені у дослідженні «Оренда держмайна в Україні» [11].

Значним досягненням в діяльності Transparency International Україна стало створення моніторингового порталу DoZorro, що відбулось за підтримки Open Contracting Partnership, Omidyar Network, МФ «Відродження», проєкту «Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах» (USAID, UKaid, Eurasia Foundation) а також EBRD's Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account (MDA), донорами якого є Данія, Європейський союз, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Польща, Швеція, Швейцарія, Великобританія та Сполучені Штати Америки [4].

Даний портал є платформою, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого. Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо.

Центр протидії корупції (ЦПК) ставить собі за мету незворотність покарання для ТОП-корупціонерів (навіть за межами України). Головними напрямками діяльності організації є розробку законопроектів та організація діяльності з їх прийняття та повноцінної роботи, контроль та виявлення корупційних схем під час публічних закупівель. За останні два роки активісти цієї організації надіслали більш 3000 скарг, розірвали державні контракти з корупційною складовою в держструктурах на суму близько 4,8 млрд грн. Результатом її антикорупційної роботи стали 150 кримінальних справ [14].

Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб» ставить за мету своєї діяльності виявлення корупційних схем, розкрадання бюджету й ресурсів місцевих громад, інших корупційних порушень можновладців з метою притягнення їх до відповідальності. Так за даними моніторингу ГО в період з 17 березня по 17 квітня року було укладено 13 тис договорів на загальну суму в 2,24 млрд грн. (рис. 1). Серед найдорожчих тендерів – послуги з автотранспортного забезпечення працівників охорони здоров'я, костюми біологічного захисту, рукавички медичні, маски та апарати ШВЛ. Серед топ замовників – Нацполіція та її підрозділи [16].

Громадська організація «Стоп корупції» є неприбутковою незалежною організацією, що провадить незалежні антикорупційні розслідування і правозахисну діяльність з метою запобігання зловживанню владою, протидії корупції і сприяння демократичним перетворенням в Україні. ГО активно залучає до розслідувань місцевих активістів та висвітлює у засобах масової інформації найактуальніші питання місцевого самоврядування і дотримання посадовцями антикорупційних стандартів державної служби. Зусилля ГО сфокусовані на залученні громадян до вирішення місцевих проблем, аби зробити місцеву владу відповідальною і підзвітною [6].

Загальноукраїнська мережа організації нараховує більше 20 відокремлених підрозділів та партнерських організацій в регіонах України.

ГО «Платформа Громадський контроль» є незалежним об'єднанням, місією якого є просування та впровадження реформ для того, аби Україна стала замочною, технологічною та екологічно безпечною країною, а державні органи забезпечували прозорі та справедливі правила гри для громадян, бізнеса та інституцій. Одним з напрямів в якому систематично працює «Громадський Контроль» є боротьба з корупцією: проведення розслідувань щодо виявлення корупції, інформування громадськості та правоохоронних органів про їх результати, тиск на владу і поліцію з метою притягнення винних до відповідальності. Розслідування, як правило, сфокусовані на місцевих радах і виконавчій гілці влади [8].

Так, «Громадський Контроль» веде системний моніторинг закупівель, які державні та муніципальні структури здійснюють через електронну систему Prozorro. У 2019 р. команда ГО «Платформа Громадський Контроль» виконала масштабну роботу щодо контролю публічних закупівель та виявленню можливих порушень (рис. 2).

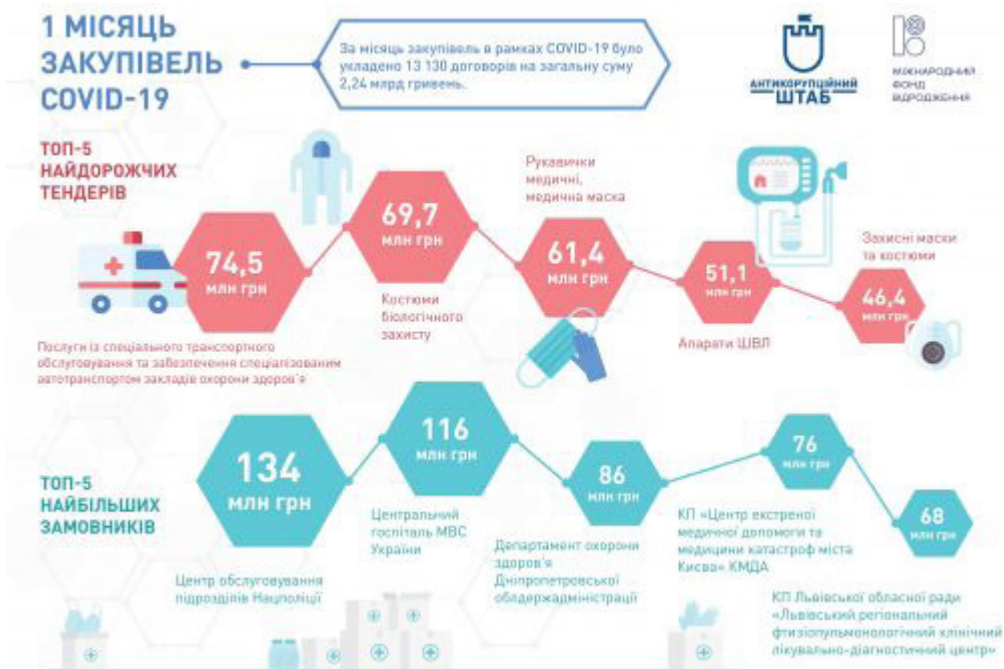


Рис. 1. Результати моніторингу ГО «Антикорупційний штаб» публічних закупівель в період з 17 березня по 17 квітня 2020



Рис. 2. Результати моніторингу Платформи «Громадський Контроль» щодо здійснення публічних закупівель в 2019 році

Серед громадських організацій, які здійснюють аналітичну роботу та виробляють антикорупційні політики, слід згадати Центр політико-правових реформ, який проводить громадську антикорупційну експертизу суспільно значущих законопроектів (експерти з Дніпра, Запоріжжя, Харкова, Одеси та Львова спільно працюють над аналітичними продуктами, діляться інформацією із зацікавленою аудиторією та отримують інституційну підтримку) [5] і «Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» – аналітично-ресурсна організація, заснована у 2007 році з метою об'єднання зусиль громадськості задля розбудови в Україні громадянського суспільства, демократичних інститутів та дієвого місцевого самоврядування.

До напрямів діяльності ГО відноситься дослідження державної політики, кращих практик ефективного державного адміністрування та супроводом по їх впровадженню. Місією Центру є побудова системи взаємної відповідальності між органами влади та громадянами України, до структури Центру входить відділ боротьби з корупцією (працює над упровадженням та дослідженням проблематики доступу до публічної інформації, використання публічних коштів, роботи місцевих рад, процесу прийняття рішень у них та доступу громадян до участі в цих процесах) [17].

Найбільша коаліція провідних громадських організацій та експертів України – «Реанімаційний Пакет Реформ», офіційно зареєстрована 08 травня 2019 року, яка у своїй структурі має групу «Антикорупційна реформа», створену задля розробки, адвокації та імплементації відповідної реформи [18].

Громадські організації «Разом проти корупції», «Антикорупційний штаб» спільно із партнерами та залученими експертами й у співпраці із Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб», до складу якої входять 22 організації з регіонів, описали 100 корупційних схем, що найбільш поширені на місцевому рівні. У документі-описі 100 корупційних схем громадські організації роз'яснили, в чому полягають, та якими є причини конкретних схем у таких сферах як: закупівлі, оренда майна й землі, будівництво, транспортні перевезення, діяльності комунальних підприємств, дитячих садків, лікарень та ін. – усього більше 30 напрямів [20].

У лютому 2016 р. антикорупційні активісти утворили коаліцію «Декларація під контролем», до якої увійшли 35 громадських організацій та Проект Канцелярської сотні – «Декларація». Завданням коаліції є координація роботи з перевірки декларацій посадових та службових осіб і очищення влади від виявлених таким чином корупціонерів [15].

Однією з ключових умов досягнення цілей антикорупційної політики є запровадження дієвого громадського контролю за діяльністю органів публічної вла-

ди. Зокрема, ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає можливість здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції [7]. Важливим напрямом у цій сфері є діяльність рад громадського контролю (громадські ради при органах влади, Громадська рада доброчесності та ін.).

Найбільш успішний приклад функціонування та взаємодії з державним антикорупційним органом демонструє Рада громадського контролю НАБУ (РГК), яка діє з 2015 р. РГК утворена відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України її формування відбувається на засадах відкритого та прозорого конкурсу шляхом інтернет-голосування на сайті НАБУ. Членами РГК стали 15 переможців, які добирались за рейтинговою системою [12].

Основними завданнями Ради громадського контролю є: здійснення цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції.

Громадська рада при НАЗК (утворена в квітні 2017 р.). Прозора та ефективна організація процесу обрання Громадської ради при НАЗК відбулася завдяки допомозі «Реанімаційного Пакету Реформ» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції [13]. Основні завдання Громадської ради: забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства; сприяння взаємодії Національного агентства з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного агентства; сприяння врахуванню Національним агентством громадської думки під час виконання покладених на нього завдань.

У 2017 р. в Україні було утворено ще один незалежний правоохоронний орган – Державне бюро розслідувань (ДБР). У березні 2018 р. створено Раду громадського контролю при ДБР. Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 41/2020 затверджено структуру Державного бюро розслідувань: центральний апарат, сім територіальних управлінь, Інститут підготовки кадрів Державного бюро розслідувань та Науково-дослідний інститут судових експертиз Державного бюро розслідувань. У підслідності ДБР – найвищі посадовці, судді, працівники правоохоронних органів, ті, хто вчинив військові злочини.

ДБР взаємодіє з державними органами відповідно до статті 22 Закону України «Про Державне бюро

розслідувань». У 2020 році Державним бюро розслідувань укладені (підписані) наступні документи про взаємодію. 1. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Державним бюро розслідувань і Управлінням державної охорони України, метою якого є налагодження відкритого діалогу, забезпечення належної взаємодії для виконання завдань, визначених законодавством, у межах вжиття заходів щодо удосконалення законодавства у сфері здійснення правоохоронної діяльності, забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації працівників; 2. Міжвідомчий наказ між Державним бюро розслідувань та Міністерством внутрішніх справ України про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Державного бюро розслідувань та Міністерства внутрішніх справ України, завдяки якому запроваджено механізм електронної інформаційної взаємодії (обмін інформацією) між Державним бюро розслідувань та Міністерством внутрішніх справ України; 3. Договір про порядок інформаційної взаємодії між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та ДБР; 4. Меморандум про співпрацю та обмін інформацією між Державним бюро розслідувань та Службою судової охорони. Його мета – координація та співробітництво, обмін інформацією, проведення спільних інструкторсько-методичних занять, практичних тренувань працівників з використанням навчально-матеріальної бази органів; 5. Меморандум про співпрацю між Державним бюро розслідувань та Дипломатичною академією України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ, метою якого є консолідація зусиль у створенні належних умов для професійного навчання, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетенції працівників Державного бюро розслідувань, які займаються питаннями зовнішніх зносин України, зокрема мовної підготовки, проведення науково-дослідної роботи для підвищення ефективності діяльності; 6. Угода про інформаційне співробітництво між Державною казначейською службою України та Державним бюро розслідувань; 7. Угода про інформаційне співробітництво між Державною податковою службою України та Державним бюро розслідувань, метою якої є інформаційне співробітництво між ДПС та ДБР відповідно до чинного законодавства; 8. Меморандум про співпрацю між Державним бюро розслідувань та Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого. Мета – створення належних умов для професійного навчання, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетентності працівників ДБР, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопору-

шень, проведення науково-дослідної роботи; 9. Меморандум про взаємодію та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту між Національним координаційним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України та Державним бюро розслідувань (рис. 3).

Його метою є взаємодія та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, спрямовані на попередження, виявлення, ефективне реагування та протидію актуальним кіберзагрозам, аналіз подій безпеки, підвищення рівня ситуаційної обізнаності у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, організації спільної наукової діяльності у цій сфері.

У 2017 р. розпочато формування нового складу Верховного Суду України. Вперше до оцінювання кандидатів на посади суддів долучилася громадськість у складі Громадської ради доброчесності (ГРД), органу, який перевіряє суддів та кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики. Громадська рада доброчесності (ГРД) — незалежний громадський орган, що з 2016 року на підставі статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) в оцінюванні чинних суддів та доборі кандидатів на посади суддів.

Громадська рада доброчесності складається з двадцяти членів, які обираються строком на два роки. Відповідно до частини 6 статті 87 Закону Громадська рада доброчесності, зокрема: збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надає, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; делегує уповноваженого представника для участі у засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді).

За результатами її роботи, 109 кандидатів, які отримали висновки про невідповідність критеріям доброчесності, не пройшли. Втім, 25 кандидатів із негативними висновками все ж таки були обрані суддями Верховного Суду України [9].

У контексті запобігання та протидії корупції головним завданням має бути підтримка співпраці із владою та суспільством. Діяльність антикорупційних організацій громадянського суспільства в основному зосере-



Рис. 3. Ключові показники діяльності Державним бюро розслідувань за 2020 рік [3]

джена навколо шести категорій таких, як: моніторинг та звітування, підвищення обізнаності, адвокація, акції прямої дії, нарощування експертних компетенцій та співурядування[9].

Антикорупційними заходами інститутів та організацій громадянського суспільства передбачено поширення у ЗМІ інформації про хабарників – посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В Україні діють кілька журналістських проєктів, що спеціалізуються на розслідуванні та висвітленні фактів корупційних дій, – «Слідство. Інфо», «Наші гроші», «Схеми», «ВІНУС. info», «Доступ до Правди».

Реалізація права громадян на доступ до інформації потребує інституційного забезпечення. Враховуючи це, у більшості європейських країн у державних органах були запроваджені інформаційні служби. Важливими інституційними механізмами стали також незалежні інститути, що здійснюють контроль за діями/бездіяльністю органів державної влади щодо дотримання законів про доступ до інформації. Як правило, такими інститутами виступають омбудсмен (наприклад Австралія, Бельгія, Ісландія, Нідерланди, Нова Зеландія) або комісар з питань інформації (наприклад, Великобританія, Ірландія, Канада, Угорщина), які призначаються та звітують перед парламентами [21, с. 35]. В Україні обрано перший варіант, згідно з яким парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Практичне забезпечення громадськості інформацією потребує використання спеціальних засобів, що поділяються згідно з двома підходами до інформування. Перший підхід передбачає надання органами публічної влади доступу до інформації у відповідь на запити громадян. Найбільш доцільним є використання Інтернету, який став доступним для більшості громадян. У багатьох країнах світу, в тому числі в Україні, всі значні державні установи мають власні веб-сайти, які об'єднують спільний урядовий портал. На веб-сайтах органів публічної влади, серед іншого, нерідко ведуться спеціальні рубрики, присвячені антикорупційній політиці. Крім того, відкриваються спеціалізовані веб-сайти або портали, на яких концентрується інформація про проблеми корупції та діяльність органів публічної влади щодо їх вирішення [21, с. 32]

Другий підхід до забезпечення громадськості інформацією полягає у активному розповсюдженні інформації органів публічної влади за власною ініціативою [21, с. 33]. Для такого інформування громадян використовується пряме і непряме інформування, відповідно, через канали, що контролюються органами публічної влади, та канали, що є незалежними від цих органів. До механізмів прямого поширення інформації, насамперед, відноситься підготовка і розміщення інформаційних продуктів за відповідною тематикою як в державних, так і в недержавних ЗМІ з придбанням у останніх ефірного часу або друкарських площ. Особливо це стосується телебачення, враховуючи його найбільшу популярність і потенційний вплив на аудиторію. Ще один спосіб полягає у проведенні спеціальних заходів на зразок виставок, семінарів або конкурсів для донесення інформації громадянам в різних форматах за допомогою широкого кола технічних

засобів. Заслугує також на увагу механізм розсіпки повідомлень громадянам електронною поштою, на які можна підписатися через веб-сайт.

Важливим антикорупційним інструментом у міжнародній практиці визнане запровадження хартії громадян, що діють майже в усіх країнах ЄС [21, с. 35]. Вони встановлюють стандарти якості публічних послуг, що розробляються шляхом консультацій державних органів з громадянами, які споживають ці послуги. Хартії громадян описують зміст послуг, що надаються державними агентствами, часові параметри такого надання, інформацію про відповідальних посадових осіб, засоби боротьби у разі неналежного надання послуг тощо. Хартії громадян можуть використовуватися, наприклад, як засіб подолання низової корупції за допомогою вироблення та оприлюднення стандартів якості послуг, за які чиновники часто вимагають хабарі.

Поширеною міжнародною антикорупційною практикою є створення центрів консультування громадян [1, с. 165]. Такі центри покликані надавати громадянам, особливо бідним та знедоленим, безкоштовні консультації у їх справах з державними установами. Основними функціями таких центрів є поширення інформації про публічні послуги, надання консультацій громадянам, забезпечення двосторонніх комунікацій між громадянами та органами державної влади. Центри можуть випускати спеціальні брошури, в яких інформують про наявні публічні послуги, можливості їх отримання та подання скарг у разі незадовільного їх надання або вимагання хабарів. Ключовою особливістю роботи центрів є безкоштовність консультування, тому переважно в них працюють підготовлені волонтери. У деяких країнах зазначені центри створюються урядом або міжнародними організаціями, але вони зберігають певну незалежність для забезпечення чесності та неупередженості у наданні консультацій.

Таким чином, результативна взаємодія держави та громадянського суспільства у запобіганні корупції передбачає активну співпрацю між державними органами, організаціями громадянського суспільства та громадянами, що базується на принципах партнерства. Така державно-громадська співпраця сприяє вирішенню наступних завдань [2, с. 158].

- збільшення довіри громадян до владних інститутів, оскільки останні проводять антикорупційну діяльність не втаємничено, а прозоро, та запрошують усе суспільство до участі у цій діяльності;
- задоволення прагнень громадських організацій та активних громадян реально боротися з корупцією;
- прийняття більш ефективних державних рішень з питань запобігання та протидії корупції внаслідок залучення інтелектуального та інформаційного потенціалу суспільства;
- покращення реалізації антикорупційної політики за рахунок активної участі громадськості.

Висновки

Боротьба з корупцією є предметом пильної уваги інститутів держави, громадських організацій, засобів масової інформації, пересічних громадян. В Україні на сьогоднішній день вже напрацьована певна практика створення і функціонування інститутів громадянського суспільства, які мають за мету запобігання та протидію корупції. Крім того, наразі вагомим

позитивного значення в цьому контексті набуває стрімкий розвиток інформаційних технологій, їх інтеграція в суспільно-політичні процеси. Створення доступних і безпечних каналів розкриття інформації щодо фактів корупції, реформування судових та правоохоронних органів і забезпечення надійного захисту викривачів корупції повинні забезпечити активізацію громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Зрозуміло, що антикорупційна діяльність громадських об'єднань не може вирішити всіх проблем в сфері запобігання та протидії корупції, але вона створює умови для вирішення багатьох з них і виступає дієвим інструментом підвищення ефективності і «прозорості» діяльності органів публічної влади. Така діяльність є визначальним вектором формування громадянського суспільства, без якого неможлива побудова демократичної, правової держави і здійснення модернізації економіки і суспільства. Ефективна реалізація державної антикорупційної політики в Україні повинна відбуватись за участю громадськості і базуватись на комплексному застосуванні попереджувальних, просвітницьких, контролюючих та викривальницьких процедур, механізму взаємодії неурядових організацій та органів державної влади.

Предметом розгляду у подальших наукових дослідженнях стануть управлінські механізми залучення громадськості до боротьби з корупцією у розвинених європейських державах та можливість імплементації цього досвіду в Україні.

Література.

1. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
2. Гвоздецький В. Д. Витоки та розвиток корупції в Україні. Наука і правоохорона. 2011. № 1. С. 45–53.
3. Громадська рада при НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadska-rada/>
4. Громадська організація «Стоп корупції». URL: <http://stopcor.ngo/8>
5. ГО «Платформа Громадський контроль». URL: <https://gromko.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/Annual-report-2019.pdf>
6. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та в світі. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>
7. Коаліція провідних громадських організацій та експертів України – «Реанімаційний: Пакет Реформ». URL: <https://rpr.org.ua/>
8. Коаліція «Декларації під контролем», а/с в-76 (2021). URL: <http://www.globalnpo.org>
9. Крупник А. С. Влада і громада: пошук ефективної взаємодії. Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. Літ., 2007. Вип. 30. С. 273–285
10. Моніторинговий портал DoZorro. URL: <https://dozor.org/5>
11. Місяць закупівель COVID-19 (ІНФОГРАФІКА) Коаліцією громадських антикорупційних організацій «Антикорупційний штаб». URL: <https://shtab.net/analytics/view/misyac-zakupivel-covid-19-infografika/>
12. Оренда держмайна в Україні. URL: [LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf \(ti-ukraine.org\)](https://ti-ukraine.org/LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf)
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: ред. від 18. 10. 2019 / Офіц. веб-сайт Верх. Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>
14. Рада громадського контролю НАБУ (РГК). URL: <https://nabu.gov.ua/cklad-rady-gromadskogo-kontrolyu>
15. Раду громадського контролю при ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/>
16. Сто корупційних схем в регіонах. URL: <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiynykh-skhem-v-rehionakh-ukrainy/>
17. Центр Протидії Корупції 2012–2020. URL: <https://antac.org.ua/>
18. Центр політико-правових реформ. URL: <https://uplan.org.ua/organization/tsentr-polityko-pravovykh-reform/>
19. Центр політичних студій та аналітики «Ейдос». URL: <http://eidos.org.ua/#all>
20. Transparency International Україна (ТІ Україна) Викривачам корупції пропонують активізуватися, а державі – краще їх захищати. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5402.html>
21. Caddy J., Vegez C. Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 267 p. URL: http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf

References:

1. Bondar I. S., Hornyk V. H., Kravchenko S. O., Antykoriupsiina polityka ta zapobihannia koruptsii v publichnomu upravlinni: navch. posib. Kyiv: Vyd-vo Lira-K, 2016. 192 s.
2. Hvozdetyskyi V. D. Vytoky ta rozvytok koruptsii v Ukraini. Nauka i pravookhorona. 2011. № 1. S. 45–53.
3. Hromadska rada pry NAZK. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadska-rada/>
4. Hromadska orhanizatsiia «Stop koruptsii». URL: <http://stopcor.ngo/8>
5. HO «Platforma Hromadskyi kontrol». URL: <https://gromko.org.ua/wp-content/uploads/2020/04/Annual-report-2019.pdf>
6. Zakhyst vykryvachiv koruptsii: yak tse pratsiuє v Ukraini ta v sviti. URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27118580.html>
7. Koalitsiia providnykh hromadskykh orhanizatsii ta eksper-tiv Ukrainy – «Reanimatsiinyi: Paket Reform». URL: <https://rpr.org.ua/>
8. Koalitsiia «Deklaratsii pid kontrolem», a/s v-76 (2021). URL: <http://www.globalnpo.org>
9. Krupnyk A. S. Vlada i hromada: poshuk efektyvnoi vzaemodii. Aktualni problemy polityky: zb. nauk. prats. Odesa: Yuryd. Lit., 2007. Vyp. 30. S. 273–285
10. Monitorynhovyi portal DoZorro. URL: <https://dozor.org/5>
11. Misiats zakupivel COVID-19 (INFOHRAFIKA) Koalitsiieu hromadskykh antykoriupsiinykh orhanizatsii «Antykoriupsiinyi shtab». URL: <https://shtab.net/analytics/view/misyac-zakupivel-covid-19-infografika/>
12. Orenda derzhmaina v Ukraini. URL: [LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf \(ti-ukraine.org\)](https://ti-ukraine.org/LeasingRes_TIU_MF_v3upd.pdf)
13. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1700-VII: red. vid 18. 10. 2019 / Ofits. veb-sait Verkh. Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>
14. Rada hromadskoho kontroliu NABU (RHK). URL: <https://nabu.gov.ua/cklad-rady-gromadskogo-kontrolyu>

15. Radu hromadskoho kontroliu pry DBR. URL: <https://dbr.gov.ua/>
16. Sto koruptsiinykh skhem v rehionakh. URL: <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiinykh-skhem-v-rehionakh-ukrainy/>
17. Tsentр Protydii Koruptsii 2012–2020. URL: <https://antac.org.ua/>
18. Tsentр polityko-pravovykh reform. URL: <https://uplan.org.ua/organization/tsentr-polityko-pravovykh-reform/>
19. Tsentр politychnykh studii ta analityky «Eidos». URL: <http://eidos.org.ua/#all>
20. Transparency International Ukraina (TI Ukraina) Vykryvacham koruptsii proponuiut aktyvizuvatysia, a derzhavai – krashche yikh zakhyshchaty. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5402.html>.
21. Caddy J., Vegez C. Citizens as partners: Informtion, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 267 p. URL: http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_participation.pdf

Сергій Попов

завідувач кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0729-9581>

Інна Вошко

директор комунального некомерційного підприємства
«Центр первинної медико-санітарної допомоги»
Новоград-Волинської міської ради, Житомирська обл.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4939-4018>

Зіновій Коваль

доцент кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

Віктор Маміч

доцент кафедри організації розвідувально-інформаційної роботи та технічних засобів
розвідки, Військова академія (м. Одеса), працівник Збройних Сил України к.т.н., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5574-0901>

Олександр Розмазнін

викладач кафедри управління діями підрозділів військової розвідки та спеціальних
операцій, Військова академія (м. Одеса), працівник Збройних Сил України, к.психол.н.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-8575-392X>

Юрій Душкін

викладач кафедри організації розвідувально-інформаційної роботи та технічних засобів
розвідки, Військова академія (м. Одеса), працівник Збройних Сил України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-0449-0863>

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА, ДОКАЗОВА І ФОРСАЙТ ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто державну політику щодо національної безпеки в аспекті її аналітичної підтримки, яка заснована на інформаційно-аналітичній, доказовій і форсайт методологіях. З'ясовано, що: їх функції тотожні – обґрунтована підтримка прийняття рішень; доказова методологія є більш загальною і опирається на кращі практики, доведені результати наукових і соціологічних досліджень. Для виконання етапів цієї методології доцільною є інформаційно-аналітична методологія, яка забезпечує змістовно-якісне перетворення вхідної інформації у вихідний продукт – достовірно обґрунтовану аналітичну записку, опираючись на дотримання встановлених принципів і вимог, використання інструментів, що забезпечують реалістичність висновків і рекомендацій. Для визначення пріоритетів, механізмів і процесів реалізації політики, виявлення факторів спротиву у віддаленій перспективі доцільною є форсайт методологія, яка заснована на формуванні експертних оцінок і їх верифікації.

Ключові слова: державна політика; національна безпека; рішення; методологія; інформаційно-аналітична підтримка; доказовий підхід; форсайт; аналітика.

Serhii Popov

Head of the Department of Humanities and Socio-Political Sciences
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Science in Public Administration, Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-0729-9581>

Inna Voshko

Director of the municipal non-profit enterprise
«Center of Primary Health Care» Novograd-Volyn City Council,
Zhytomyr region, Novograd-Volynskyi
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-4939-4018>

Zinoviy Koval

Associate professor of the State Studies and Law Chair of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Public Administration

Viktor Mamich

Associate Professor of the Department of Organization of Intelligence and Information Work and Technical Means of Intelligence, Military Academy (Odessa), employee of the Armed Forces of Ukraine, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5574-0901>

Oleksandr Rozmaznin

Lecturer of the Department of Operations Management of Military Intelligence and Special Operations Units, Military Academy (Odessa), employee of the Armed Forces of Ukraine, Candidate of Psychological Sciences
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-8575-392X>

Yuriy Dushkin

Lecturer of the Department of Organization of Intelligence and Information Work and Technical Means of Intelligence, Military Academy (Odessa), employee of the Armed Forces of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-0449-0863>

INFORMATION-ANALYTICAL, EVIDENCE-BASED AND FORESIGHT OF SUPPORT FOR STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY: A COMPARATIVE ANALYSIS

Modern state policy in the field of national security of Ukraine is determined by a number of legal bases. They ensure the preservation, functioning and development of Ukrainian society. These principles are defined by the Decrees of the President of Ukraine on the Sustainable Development Strategy «Ukraine – 2020», urgent measures to reform, strengthen the state and national security. National Security Strategy of Ukraine (2020) defines fundamental and long-term goals for the development and implementation of strategic political and legal decisions by public authorities. They should legitimize relevant concepts, doctrines, strategies, programs, measures, agreements, and so on.

Ensuring the quality formation and implementation of state policy in the field of national security of Ukraine needs proper information and analytical support. It is now based on information-analytical, evidence-based and foresight methodologies. The principles of information and analytical work are: goal setting, conceptual and categorical definition, sufficient informativeness, assessment of the weight of facts and elimination of their weak certainty, identification of their causes and consequences, national-historical feature, development trends, verification of results, development of conclusions and recommendations, feedback. This methodology should ensure meaningful and high-quality transformation of input information into a sound analytical note. Its content must meet the requirements, contain real conclusions and recommendations.

A comparison of these methodologies suggests that their functions are identical: reasonable support making strategic political and legal decisions. Analysis of the features of these methodologies shows that the evidence-based methodology is more general. It is focused on public policy, based on best practices, confirming the results of scientific and sociological research. Execution of tasks within the stages of this methodology can provide information-analytical methodology. Its main process provides meaningful and high-quality transformation of input information into the source product – a reliable and well-founded analytical note. Its content should be based on compliance with established principles and requirements, the use of tools that provide realistic conclusions and recommendations. To determine the priorities of public policy, mechanisms and processes of its implementation, internal and external factors of resistance in the long run it is advisable to apply foresight methodology. It is based on the formation of expert assessments and their verification.

Key words: state policy; national security; decisions; methodology; information-analytical support; evidence-based approach; foresight; analytics.

Постановка проблеми

Різноманіття державних політик (далі – ДП) обумовлюють теперішній розвиток українського суспільства.

Перелік та черговість їх здійснення унормовані, зокрема, указами Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.) [17], «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» (2019 р.) [15] та, у т. ч. «Про Стратегію національної безпеки України» (2020 р.) [16]. Остання є основоположним і довгостроковим орієнтиром для проведення ДП у сфері національної безпеки (далі – НБ), керівництвом для органів державної влади (далі – ОДВ) при розробці і реалізації законодавчих актів, концепцій, доктрин,

стратегій, програм, планів, заходів, міжнародних договорів і угод. Якісна розробка стратегічних політико-правових рішень можлива за наявності продуктивної інформаційно-аналітичної діяльності (далі – ІАД) ОДВ. В теорії і практиці державного управління (далі – ДУ) розвивається методологія ІАД і утверджуються доказовий і форсайт підходи з підтримки ДП, у т. ч. і у сфері НБ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

А. Соколов [20] трактує поняття «якість державного управління» як ефективність і результативність здійснення функцій ДУ. Опираючись на ст. 1 закону України щодо державної служби [14], можна сформулюва-

ти поняття «якісне ДУ» як ефективне і результативне виконання завдань і функцій держави з аналізу ДП, її формування і реалізації на доказових засадах. Способами посилення якості ДУ відомими є методології:

- ІАД в ОДВ (у т. ч. задіяних до сфери НБ), яку досліджують В. Бахарєв, В. Гловацький, О. Гора, Н. Васюк, Л. Демчина, О. Додонов, С. Коваль, О. Корцова, Н. Зозуля, А. Маренич, Р. Марутян, В. Путятин, С. Осик, А. Семенченко, І. Шевченко, інші. Приваблюють праці з аналітичної розвідки як форми ІАД (А. Мовчан [11]), а також щодо підтримки: рішень з проектування розвитку подій на етапах виявлення, припинення і розкриття злочинів, терактів (М. Сергієнко [19]); ДП з формування культури здоров'я населення (Н. Васюк [2]), діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування (В. Котковський [10], Л. Демчина [5]); управління екологічною безпекою (В. Бахарєв, І. Шевченко, С. Коваль, О. Корцова, А. Маренич [1]);
- доказової ДП як нової тенденції у світі (Evidence-based policymaking або Evidence-based policy [24]), яку досліджують: вітчизняні науковці, зокрема Л. Гонюкова, І. Вошко, Т. Діхтяр, В. Козаков, Ю. Єсмуханова, Є. Таран, Н. Чиркова, В. Філіппова; зарубіжні вчені Г. Бенкс, А. Волошинська, Н. Картрайт, С. Кембелл, В. Комаров, Т. Кузина, Д. Лібман, А. Ленихан, Д. Маркс, К. Ньюман, Д. Марчі, С. Сатклифф, Р. Славін, А. Сидорова, Т. Чулицька, Дж. Харді, інші;
- форсайт-досліджень, яка також є новацією в теорії і практиці ДУ; яку досліджують вітчизняні і зарубіжні вчені, зокрема О. Васильєва, І. Дегтярьова, С. Квітка, І. Клопов, Т. Кравченко, В. Кривцова, М. Семенов, В. Рибінцев, О. Садовник, І. Шостак, М. Цівік, В. Філіппова.

Мета

Мета статті полягає у розробці концептуального теоретико-прикладного уявлення про особливості і відмінності інформаційно-аналітичної, доказової і форсайт методологій у аспекті підтримки проведення державної політики, зокрема щодо національної безпеки, шляхом опрацювання сучасних наукових праць методами аналізу, узагальнення, систематизації і моделювання.

Виклад основного матеріалу

Сутність ІАД в ДУ розкриває поняття «Інформаційно-аналітична діяльність (робота)» (І. Рейтерович [8, с. 225–226]) як спосіб обґрунтування прийняття рішень шляхом здійснення сукупності дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності й мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ у політиці, розгляді оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу й обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів. Тобто, основною функцією ІАД є обґрунтована підтримка прийняття рішення, а її головними ознаками є:

- сутність подій і явищ, яка відображає їх зовнішній образ, закони, яким вони підпорядковані, їх внутрішні взаємозв'язані складові;
- основними принципами ІАД є: 1) цілепокладання (формулювання мети, відповідаючи на питання «для чого» вона здійснюється); 2) понятійно-ка-

тегоріальна визначеність, забезпечуючи однозначне розуміння суджень й умовиводів в певних категоріях; 3) достатня інформативність отриманого масиву інформації (досягнення «критичної» маси інформативності); 4) оцінювання вагомості фактів і усунення їх слабкої інформативності, 5) установлення їх причин і наслідків, 6) їх історичний та національний характер, 7) тенденції розвитку; 8) верифікація результатів ІАД (забезпечення достатнього рівня достовірності, доказовості); 9) продукування висновків і рекомендацій; 10) зворотній зв'язок щодо оцінки висновків і рекомендацій споживачами;

- використання штучного інтелекту (лінгвістичних процесорів, систем навчання, експертизи і підготовки прийняття рішень, інше), застосування інформаційних систем, (О. Додонов, В. Путятин, В. Валетчик [6]), систем обробки даних і прогнозування, програмних пакетів (В. Гловацький [22]),
- як правило, кінцевим продуктом є аналітична записка.

Використовуючи напрацювання Р. Марутян, А. Семенченко, І. Рейтеровича [8, с. 225–226] та системно-діяльнісне моделювання (І. Вошко [4], С. Попова [13]), ІАД представимо відкритою системою, що поєднує зовнішню і внутрішню складові (рис. 1). Виходом ІАД є аналітична записка, розроблена відповідно до встановлених вимог. Входом є інформація, отримана з відповідних джерел, яка змістовно-якісно перетворюється ІАД для її структурованого відображення в аналітичній записці. До зовнішньої складової відносяться:

1) макроекономічна, політична і кадрово ситуації, аналіз яких має висвітлити рівні розвитку і стійкості (достатні чи недостатні для успішного проведення державної політики) в аспекті: спроможності економіки країни; її політичних інститутів, індивідуальних, колективних і корпоративних інтересів до ДП; відносин в політичному середовищі щодо підтримки проведення ДП (зокрема, сприяння багатопартійного парламенту або його коаліції, консенсус відносин «президент ↔ парламент ↔ регіональна влада» у підходах до формування і реалізації ДП; рівень політичної ваги органу публічної влади (відповідального за проведення ДП) в політичному середовищі країни); забезпечення професійно підготовленими кадрами;

2) консолідація соціальних цінностей політиків, фахівців і суспільства є вагомим фактором у проведенні ДП, зокрема щодо механізмів її реалізації, аргументованого переконання суспільства в її необхідності, опираючись на її позитивні наслідки;

3) запозичення нововведень в ДП, що є загальносвітовою закономірністю, способом наслідування доцільних моделей і концепцій із зарубіжних політик. Проте, політики, декларуючи нововведення і не розуміючи потреб в ресурсах для їх втілення, створюють передумови для отримання негативних наслідків від ДП.

Внутрішня складова (рис. 1) взаємозв'язано поєднує основний процес ІАД та елементи, що забезпечують його здійснення: механізми управління, ресурсне забезпечення, основні види та способи супроводу. Опіраючись на напрацювання І. Рейтеровича [8, с. 225–226], структуруємо основний процес ІАД (табл. 1), який є технологією змістовно-якісного перетворення вхідної інформації у вихідний продукт.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Механізми управління мають забезпечити досягнення результату основного процесу ІАД шляхом: вироблення відповідного управлінського рішення, враховуючи раціональне використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів ІАД (рис. 1); використання організаційних, правових, економічних, інформаційних, методичних, мотиваційних і інших необхідних механізмів, інструментів і технологій [8, с. 225–226], які забезпечать виконання основної функції цієї діяльності у складі ОДВ. У цьому контексті, управлінський процес є технологією раціонального прийняття рішення з етапами підготовки, розробки, прийняття і реалізації рішення (С. Попов [13, с. 149; 12]).

рішень. Основні види і способи супроводу ІАД (рис. 1) є тими, що забезпечують: навчання аналітиків, їх комунікацію; аналітичні дослідження, методологічну і технологічну підтримку цієї діяльності, формування інформаційно-аналітичної культури в ДУ.

Нині посилюється увага до використання доказового підходу, який характеризується наступними поняттями:

- «політика, заснована на доказах» (І. Дегтярьова [18, с. 117]) – система цілей, заходів, засобів та дій, яка вироблена системно й раціонально на основі всебічного аналізу й наукового опрацювання статистичних, соціологічних, наукових, порівняльних та інших даних, що в сукупності

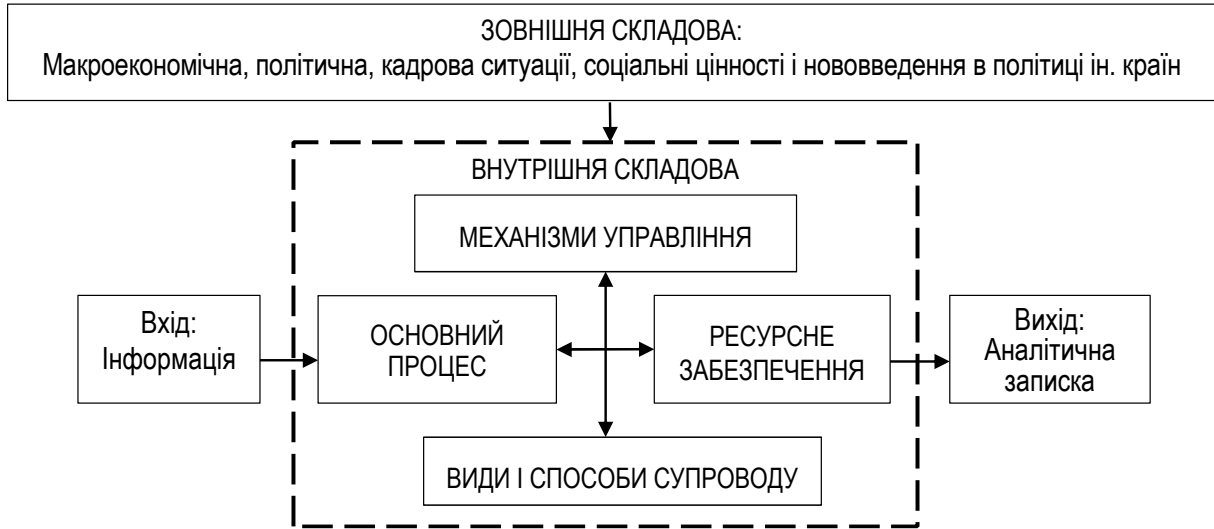


Рис. 1. Модель для аналізу інформаційно-аналітичної діяльності.

Таблиця 1.

Етапи основного процесу ІАД

Етапи	Характеристика етапу
1.	Вивчення головного завдання, уникаючи другорядних питань, які здержать виконання цього завдання; розробка загального плану роботи, включаючи терміни виконання заходів та джерела інформації, на базі яких має розроблятися зміст аналітичної записки
2.	Визначення понять, які мають бути використані в аналітичній записці з метою забезпечення однозначного тлумачення і розуміння її змісту замовником і аналітиком
3.	Збір інформації, яка забезпечить виконання головного завдання; надання переваги достовірним фактам, які дублюються у 3-4 джерелах
4.	Оцінювання отриманих фактів, їх класифікація і детальний аналіз
5.	Побудова робочої гіпотези, яка складатиме основу змісту аналітичної записки та яка поступово буде уточнюватися під впливом нових факторів
6.	- Перевірка і затвердження попередньої гіпотези, формулювання висновків та рекомендацій, які, зазвичай, є взаємозалежними і мають бути актуальними, адекватними і прозорими для розуміння. - формулювати рекомендації як певний умовивід про шляхи адаптації конкретних акторів до існуючих загроз політичного середовища ДП або, навпаки, останнього до першого; - рекомендації можна продемонструвати самостійно або на фоні гіпотетичних сценаріїв розвитку ситуації, які є базою для розробки можливих тактичних або стратегічних варіантів дій; - рекомендації мають бути реалістичними (принципово придатними для реалізації) та забезпечені ресурсами, неодмінно включаючи фінансові, кадрові і технічні;
7.	Оформлення аналітичної записки, зміст якої відповідає загально прийнятим принципам.

Ресурсне забезпечення ІАД (рис. 1) [8, с. 225 – 226] поєднує сукупність методологічних інструментів: технології, методи збирання та обробки інформації про певний об'єкт управління (соціальні, політичні, економічні і інші процеси), специфічні прийоми його діагностики, аналізу й синтезу, оцінки наслідків альтернативних

підтверджує правильність обраного курсу. На всіх етапах цієї політики головна увага приділяється обґрунтованості, доказовості визначення суспільної проблеми, постановки цілей, установлення завдань, заходів, показників результативності тощо;

- «доказова політика» (Л. Гонюкова, В. Козаков, інші [7, с. 205–207]) як: 1) упровадження органами влади тих заходів і програм політики, ефективність яких доведена практикою та підтверджена дослідженнями; 2) особливу методологію, що заснована на доказовому підході.

Щодо доказової методології в П(Д)У, то зазначені вище дослідники [8, с. 207 – 212], А. Волошинська, В. Комарова [3], Г. Бенкс [21], Комісія щодо використання цього підходу в діяльності уряду США [25] визначили її:

- функцію, яка полягає у теоретико-прикладному доведенні (доказі) ефективності ДП шляхом забезпечення належного обґрунтування або добре опрацьованою теорією;
- принципи: наукова доведеність, прозорість, помірність узагальнень, продуктивність;
- доказові джерела за рівнем достовірності: 1) наукові, 2) соціологічні і 3) неофіційні (суб'єктивні);
- інструменти: 1) для збирання доказів, 2) формування бази знань (статистичні дані, рекомендації, опис кращих практик, керівництва, результати досліджень, опитувань тощо), а також 3) офіційні методики щодо оцінювання регуляторного впливу, розробки політик, інше);
- процес формування і реалізації доказової ДП з 7 етапами (табл. 2);
- обмеження доказової методології: недосконалість доказової інформації та використання статистичних даних; нерозуміння функціонування політики та того, що необхідно обґрунтувати; розбіжності теорії і практики, отриманого результату і наслідків «кращої практики», інше.

довгострокових (на 10–20 років) політико-правових рішень, заснований на систематичному, активному, критичному і широкоформатному дискурсі, використанні продуктивних методів пізнання образу майбутнього. Тобто, головна функція форсайту полягає у експертній підтримці прийняття стратегічних політико-право-

Таблиця 3.

Етапи процесу форсайт-дослідження		
1.	Організаційний етап	постановка гіпотези ФД, формування його цілей і завдань; визначення очікуваних результатів; розробку плану роботи, враховуючи ймовірний комплекс методів, фінансових витрат і їх джерела, масштаб і рівень охоплення ФД, його горизонт (мінімум 10 років), коло осіб, що забезпечать політичну, владну і фінансову підтримку цього ФД;
2.	Формування експертного середовища	підбір ключових акторів і експертних груп
3.	Етап здійснення ФД	проведення ФД; аналіз проблем, тенденцій, взаємовпливу рушійних сил; проектування варіантів майбутнього або пропозиції щодо бажаних його варіантів
4.	Етап верифікації	формування експертного середовища, експертного опитування; проведення дослідницьких інтерв'ю і інтерв'ю «компетентний експерт»

Таблиця 2.

Етапи процесу проведення доказової державної політики

Етапи	Характеристика етапу
1.	Аргументування актуальності проблеми у середовищі осіб, що приймають рішення
2.	Обґрунтування доказової ДП на основі її моделі, включаючи: цілепокладання (формулювання цілей і завдань), оцінку її ефективності, очікуваних результатів, прямих і опосередкованих ефектів від реалізації політики, розробку альтернативних варіантів її здійснення (у т. ч. і без втручання уряду);
3.	Обґрунтування відбору основних альтернатив реалізації доказової ДП, обрання з них раціонального її варіанту (шляхом порівняння основних її альтернатив, виявлення і зіставлення вигід, прямих та опосередкованих витрат, зовнішніх негативних ефектів, а також за використанням унормованої процедури «оцінки регулюючого впливу»)
4.	Поглиблене і детальне опрацювання раціонального варіанту доказової ДП
5.	Оприлюднення результатів розрахунків, доступних (прозорих) для розуміння і перерахунку третіми особами
6.	Реалізація раціонального варіанту доказової ДП, її об'єктивний і незалежний моніторинг, обґрунтування необхідних корегувань на основі доказів
7.	Оцінювання загальної ефективності реалізованої ініційованої доказової ДП

Щодо форсайту в ДУ, то С. Квітка [9] розкриває його сутність як:

- технології-результату, яка є спеціальним інструментом для формування пріоритетів розвитку різних сфер життя суспільства з метою мобілізації максимально великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у розвитку країни, регіону, громади;
- технології-процесу, метою якого є проектування майбутнього, створення його бажаного образу та визначення стратегій його досягнення.

В галузевому аспекті поняття «форсайт» [23] розглядається як спосіб експертної підтримки прийняття

вих рішень. Процес форсайт-дослідження (далі – ФД) включає чотири етапи (табл. 3).

Порівняльний аналіз інформаційно-аналітичної, доказової і форсайт методологій дозволяє стверджувати, що їх основна функція полягає у обґрунтованій підтримці прийняття стратегічних політико-правових рішень, якими затверджуються державні політики, зокрема в аспекті національної безпеки. На погляд авторів, методологія доказової ДП є більш загальною, оскільки кожний етап проведення політики держави зосереджений на діях і інструментах, що забезпечують переконливе доведення (доказ) результатів здійснення завдань цих етапів (табл. 3). Про це свідчить сутність інструментів доказової методології та формулювань

етапів процесу вироблення, унормування і реалізації політики. Інформаційно-аналітична методологія забезпечує виконання завдань кожного етапу цього процесу шляхом їх інформаційно-аналітичного розв'язання. При цьому, посилюється наголос на належному доказі отриманих результатів аналітики шляхом застосування відповідної логіки процесу ІАД і адекватних інструментів.

Особливість стратегічних політико-правових рішень полягає у визначенні довгострокових і масштабних (у вимірі країни, галузі, регіону) державних політик. Їх формування і реалізацію неодмінно супроводжують невизначеності. Зменшення їх впливу забезпечує методологія форсайт-досліджень, яка є новочасним і своєрідним способом експертної підтримки цих рішень та яка зосереджена на проектуванні образу певного аспекту економічної, політичної, соціальної і духовної сфер у майбутньому. Результати цієї технології забезпечують достатній рівень достовірності проектування пріоритетів певної політики; образу нової соціальної системи (галузі), як правило, запозиченої із зарубіжжя; перебігу процесів її втілення тощо. І у цьому аспекті форсайт методологія також є складовою доказової державної політики як окремих етапів інформаційно-аналітичної діяльності.

Висновки

Теперішня державна політика у сфері національної безпеки України заснована на низці нормативно-правових засад, спрямованих на збереження, функціонування і розвиток українського суспільства. Стратегія національної безпеки України» (2020 р.) визначає основоположні і довгострокові орієнтири для розробки і реалізації органами державної влади стратегічних політико-правових рішень, які унормовують відповідні концепції, доктрини, стратегії, програми тощо.

Якісне проведення цієї політики потребує належної аналітичної підтримки, яка нині заснована на інформаційно-аналітичній, доказовій і форсайт методологіях. Їх порівняльний аналіз дозволяє стверджувати, що їх функції тотожні: полягають у обґрунтованій підтримці прийняття стратегічних політико-правових рішень. Аналіз особливостей цих методологій свідчить, що доказова методологія є більш загальною, оскільки чітко зорієнтована на проведення державної політики, опираючись передусім на кращі практики, доведені результати наукових і соціологічних досліджень. Виконання ж завдань у межах етапів цієї методології забезпечує інформаційно-аналітична методологія. Її основний процес забезпечує змістовно-якісне перетворення вхідної інформації у вихідний продукт – достовірно обґрунтовану аналітичну записку, опираючись на дотримання встановлених принципів і вимог, використання інструментів, що забезпечують реалістичність висновків і рекомендацій. Для визначення пріоритетів державної політики, механізмів і процесів її реалізації, виявлення внутрішніх і зовнішніх факторів спротиву у віддаленій перспективі застосовується форсайт методологія, яка заснована на формуванні експертних оцінок і їх верифікації.

Література.

1. Бахарєв В. С., Шевченко І. В., Коваль С. С., Корцова О. Л., Маренич А. В. Моделі інформацій-

но-аналітичної системи підтримки прийняття рішень з управління екологічною безпекою. Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського. Випуск 2/2018 (109). Частина 1. Екологічна безпека. URL: http://visnikkrmu.kdu.edu.ua/statti/2018_2_72-2-2018-2.pdf

2. Васюк Н. О., Осик С. В. Модель інформаційно-аналітичного забезпечення публічної політики у сфері формування культури здоров'я населення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1602> (дата звернення: 08.11.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.36

3. Волошинская А. А., Комаров В. М. Доказательная государственная политика. РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. URL: <http://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mak2.pdf>.

4. Вошко І. Особливості реформування систем охорони здоров'я в країнах Європи. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук праць ОРІДУ. Вип. 2(83). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 64–68.

5. Демчина Л. Аналітична інформація як засіб підготовки управлінських рішень органами місцевого самоврядування. *International Academy Journal Web of Scholar* 4(46), April 2020, с. 32–37. URL: <https://media.neliti.com/media/publications/321334-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D1%8F%D0%BA-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B1-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA-8063f9fc.pdf>

6. Додонов О., Путятін В., Валетчик В. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень. *Експертні системи та підтримка прийняття рішень. Реєстрація, зберігання і обробка даних*. 2005. Т. 7. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/50770/10-Dodonov.pdf?sequence=1>

7. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики: монографія / за заг. ред. Л. В. Гонюкової, В. М. Козакова. Київ: НАДУ, 2018. 400 с.

8. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті 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.

9. Квітка С. А. Форсайт в публічному управлінні: методи і перспективи реалізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Вип. Т. 6. № 8. С. 56–70. DOI: 10.15421/151847.

10. Котковський В. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 4 (51). С. 1–6. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/l_21_59214887.pdf

11. Мовчан А. Поняття та сутність аналітичної розвідки як особливої форми інформаційно-аналітичної роботи в ОРД. Львівський державний університет внутрішніх справ. *Науковий Вісник* 3'2012. С. 443–450. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2167/1/%D0%9C%D0%BE%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD.pdf>

12. Попов С. А. Інформаційно-аналітичний супровід діяльності органів місцевої влади як засіб сприяння ефективності регіональних перетворень. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2007. Вип. 2(30). С. 176–186.

13. Попов С.А. Інноваційний розвиток системи органів публічної влади: стратегічний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 368 с.

14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

15. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 р. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

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

19. Сергієнко М. Г. Інформаційно-аналітична підтримка управлінських рішень у діяльності Служби безпеки України як суб'єкта національної безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 123–130. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_3_18

20. Соколов А. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=901>.

21. Banks, Gary. Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? Australian Government, Productivity Commission. 2009.

22. Glovatskyi V. Modern information-analytical systems for data processing and prediction. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*, 2016, vol. 22, issue 2, p. 204-213.

23. Voshko Inna. Forsite technology in the formation of state medical policy. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). Poland. 2020. № 7(35). P. 175–182.

24. Marchi G. De, Lucertini G., Tsoukias A. From Evidence-Based Policy Making to Policy Analytics. 2012. In: Working Papers. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00875488/document>.

25. The U.S. Commission on Evidence-Based Policymaking. URL: <https://www.cep.gov/about.html>

References.

1. Bakhariev V. S., Shevchenko I. V., Koval S. S., Kortsova O. L., Marenych A. V. Modeli informatsiino-analitychnoi systemy pidtrymky pryiniattia rishen z upravlinnia ekolohichnoiu bezpekoiu. *Visnyk KrNU imeni Mykhaila Ostrohradskoho. Vypusk 2/2018 (109). Chastyna 1. Ekolohichna bezpeka*. URL: http://visnikkrnu.kdu.edu.ua/statti/2018_2_72-2-2018-2.pdf

2. Vasiuk N. O., Osyk S. V. Model informatsiino-analitychnoho zabezpechennia publichnoi polityky u sferi

formuvannia kultury zdorovia naselennia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1602> (data zvernennia: 08.11.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.36

3. Voloshynskaia A. A., Komarov V. M. Dokazatelnaia hosudarstvennaia polityka. RANKhyHS pry Prezydentе Rosyyskoi Federatsyy. URL: <http://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mak2.pdf>.

4. Voshko I. Osoblyvosti reformuvannia system okhorony zdorovia v krainakh Yevropy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk prats ORIDU. Vyp. 2(83). Одеса: ORIDU NADU, 2021. S. 64–68.

5. Demchyna L. Analitychna informatsiia yak zasib pidgotovky upravlinskykh rishen orhanamy mistsevoho samovriaduvannia. *International Academy Journal Web of Scholar* 4(46), April 2020, s. 32–37. URL: <https://media.neliti.com/media/publications/321334-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D1%8F%D0%BA-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B1-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA-8063f9fc.pdf>

6. Dodonov O., Putiatin V., Valetchik V. Informatsiino-analytychna pidtrymka pryiniattia upravlinskykh rishen. Ekspertni systemy ta pidtrymka pryiniattia rishen. *Reiestratsiia, zberhannia i obrobka danykh*. 2005. T. 7. № 2. URL: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/50770/10-Dodonov.pdf?sequence=1>

7. Doslidzhennia derzhavnykh polityk: metodolohiia, protsedury ta yevropeiski praktyky: monohrafiia / za zah. red. L. V. Honiukovoi, V. M. Kozakova. Kyiv: NADU, 2018. 400 s.

8. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. Kyiv: NADU, 2011. T. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia: Yu. P. Surmin (spivholova), P. I. Nadolishnii (spivholova) ta in. 2011. 692 s

9. Kvitka S. A. Forsait v publichnomu upravlinni: metody i perspektyvy realizatsii v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2018. Vyp. T. 6. № 8. S. 56–70. DOI: 10.15421/151847.

10. Kotkovskiy V. Informatsiino-analytychne zabezpechennia pryiniattia upravlinskykh rishen u diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 4 (51). S. 1–6. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/l_21_59214887.pdf

11. Movchan A. Poniattia ta sutnist analitychnoi rozvidky yak osoblyvoi formy informatsiino-analytychnoi roboty v ORD. *Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav. Naukovyi Visnyk* 3'2012. S. 443–450. URL: <http://dSPACE.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2167/1/%D0%9C%D0%BE%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD.pdf>

12. Попов С. А. Інформаційно-аналітичний супровід діяльності органів місцевої влади як засіб сприяння ефективності регіональних перетворень. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2007. Вип. 2(30). С. 176–186.

13. Попов С.А. Інноваційний розвиток системи органів публічної влади: стратегічний підхід: монографія. Одеса: ORIDU NADU, 2017. 368 с.

14. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady* (VVR). 2016. № 4. St. 43.

15. Pro nevidkladni zakhody z provedennia reform ta zmitsnennia derzhavy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 08.11.2019 r. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

16. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.09.2020 r. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

17. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.

18. Publichne upravlinnia: terminol. slov. / uklad.: V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie ta in.; za zah. red. V. S. Kuibidy, M. M. Bilynskoï, O. M. Petroie. Kyiv: NADU, 2018. 224 s.

19. Serhiienko M. H. Informatsiino-analitychna pidtrymka upravlinskykh rishen u diialnosti Sluzhby bezpeky Ukrainy yak subiekta natsionalnoi bezpeky. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2012. Vyp. 3. S. 123–130. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_18

20. Sokolov A. Suchasni pidkhody do otsinky yakosti derzhavnoho upravlinnia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901>.

21. Banks, Gary. Evidence-based policy making: What is it? How do we get it? Australian Government, Productivity Commission. 2009.

22. Iovatskyi V. Modern information-analytical systems for data processing and prediction. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*, 2016, vol. 22, issue 2, p. 204-213.

23. Voshko Inna. Forsite technology in the formation of state medical policy. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). Poland. 2020. № 7(35). R. 175–182.

24. Marchi G. De, Lucertini G., Tsoukias A. From Evidence-Based Policy Making to Policy Analytics. 2012. In: Working Papers. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00875488/document>.

25. The U.S. Commission on Evidence-Based Policymaking. URL: <https://www.cep.gov/about.html>

Сергей Саханенко

професор кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор

Маргарита Ющенко

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5253-7323>

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ НА ЗАСАДАХ БАГАТОРІВНЕВОСТІ

Розглянуто можливість удосконалення системи надання адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану на засадах багаторівневого врядування. Доведено необхідність передачі повноважень щодо реєстрації актів цивільного стану органам місцевого самоврядування з залученням громадського та бізнес-сектору. Визначено необхідність передачі послуг у електронний спосіб, скорочення строків надання таких послуг та введення у вжиток критеріїв якості послуг. Запропоновано модель надання адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану на засадах багаторівневого врядування.

Ключові слова: адміністративні послуги; електронні послуги; багаторівневе врядування; субсидіарність; послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану; органи публічної влади; суб'єкти надання послуг.

Sergey Sakhanenko

Professor of Public Administration and Regional Studies,
ORIDU NADU under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Professor

Marharyta Yushchenko

PhD student of the Department of Public Administration and Regional Studies,
ORIDU NADU under the President of Ukraine
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5253-7323>

PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF REGISTRATION OF CIVIL STATUS ACTS ON THE BASIS OF MULTILEVEL

Problem statement. One of the most common administrative services in Ukraine is the state registration of civil status acts (hereinafter – DRACS), which includes registration of births and deaths, marriages and divorces, change of name of an individual, etc. Administrative services in the field of DRACS have significant features in relation to other types of administrative services both in terms and procedures of provision, and for the entities involved in this process. The current model of governance assumes a lot of subjectivity of the providers of relevant administrative services, which ensures the efficiency of their receipt due to the availability of choice and competition.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In order to improve the quality of administrative services in the field of DRACS, it is advisable to study the conceptual framework of multilevel governance and the model of the system of administrative services in the field of civil registration and to develop general recommendations on multilevel principles in public administration.

Main material presenting. Improving of the system of administrative services in Ukraine is an urgent need, as the proper functioning of public authorities in this regard is a part of the main principles of the European Union aimed at democracy and the rule of law. One of the most important directions in the development of modern public administration is the paradigm of multilevel governance

According to the research of the Department of Public Administration and Regional Studies of ORID NAPA under the President of Ukraine in general, the model of multilevel governance includes a matrix of interactions of government (international institutions, public authorities, local governments), public and business sectors on international, national, regional, local and local levels. As we can see, the concept of multilevel governance mutually integrates network theory, the doctrine of governance and the paradigm of global governance.

One of the main principles of the multilevel system of governance and interaction of all levels and sectors of public power is subsidiarity.

The potential of multilevel governance in providing of administrative services can be most clearly illustrated by the example of administrative services in the field of DRACS.

In our opinion, the model of providing of administrative services in the field of registration of civil status acts on the basis of multilevel governance, includes the main elements.

According to this model, the subjects of administrative services in the field of DRACS can be:

I. At the supranational (international) level:

- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees;

- *International Red Cross and Red Crescent Movement.*

II. *At the national level:*

- *Ministry of Justice of Ukraine (hereinafter - the Ministry of Justice);*

- *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine and diplomatic missions (embassies and consulates);*

- *State Migration Service of Ukraine (hereinafter - LCA).*

III. *At the regional (oblast) level:*

- *interregional departments of justice;*

- *territorial bodies of the State Migration Service of Ukraine;*

IV. *At the subregional (district) level:*

- *territorial subdivisions of the State Migration Service of Ukraine*

V. *At the local level (territorial community level):*

- *executive bodies of village, settlement and city councils.*

VI. *At the local level:*

- *Old age;*

- *Private notaries;*

- *Religious community*

It is proposed to liquidate the existing territorial divisions of the DRACS. The basis for such a proposal is the conditions for the provision of administrative services in these bodies. It should be noted that during the twenty years of the DRACS in the system of state executive bodies, the state has failed to provide the departments of state registration of civil status with proper premises, provide comfortable conditions for citizens and employees, there are major problems with modern office and office equipment. etc. This leads not only to staff turnover and a rather low professional level of specialists who provide administrative services, but also to poor quality services and dissatisfaction of citizens in receiving such services.

We assume that the development of a multilevel model in the field of DRACS may lead in the future to the situation when such services will be available in the public sector. For example, religious organizations may have the authority to make appropriate changes to the State Register of Civil Status Acts and to draw up appropriate documents during temple ceremonies, child baptisms, and funerals.

We offer the provision of such services through the portal of electronic services, namely the submission of documents in electronic form for state registration of births and deaths. We also believe that not only the registration of births and deaths should be translated into electronic form as much as possible, but also that the subjects of registration should be able to accept applications for marriage registration and divorce in electronic form as well.

Conclusion. *The proposed model of providing administrative services in the field of registration of civil status should provide the population with quality, convenient and affordable services in the field of state registration of civil status through the introduction and practical implementation of modern services. In the process of interaction between institutions and organizations of the governmental, public and business sectors that provide public services, administrative corruption must be overcome (inefficient mechanism for performing relevant functions), which is the main reason for dissatisfaction with the quality of administrative services, but also reduces trust in government.*

Key words: *administrative services; electronic services; multilevel management; subsidiarity; services in the field of registration of civil status acts; public authorities; subjects of service provision.*

Постановка проблеми

Одним із найбільш поширених адміністративних послуг в Україні є державна реєстрація актів цивільного стану (далі – ДРАЦС), зокрема реєстрація народження та смерті, шлюбів та розлучень, зміна імені фізичної особи тощо. Адміністративні послуги у сфері ДРАЦС володіють значними особливостями щодо інших видів адміністративних послуг як за термінами та процедурами надання, так й за суб'єктами, що задіяні у зазначеному процесі. Сучасна модель врядування припускає багато суб'єктність надавачів відповідних адміністративних послуг, що забезпечує ефективність їх отримання завдяки наявності вибору та конкурентності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За сайтом Національної наукової бібліотеки ім. В. Вернадського протягом 2001–2021 рр. вийшло друком близько 1400 наукових публікацій в яких розглядаються різноманітні питання щодо сутності, видів адміністративних послуг, підходів до оцінювання якості надання, відповідних організаційно-правових засад, зокрема статті Н. В. Буханевич, І. В. Венедиктової, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, Г. М. Писаренко, Л. В. Прудіус, О. П. Скоро-

хода, В. П. Тимощука та інших. На тлі зазначеного питанню організації надання адміністративних послуг в сфері ДРАЦС присвячено досить незначна кількість досліджень фахівців з державного управління, права, менеджменту тощо. В поодиноких працях Л. Н. Черненко [12], К. В. Химичук [11], М. В. Басілашвілі [2] розглядаються загальні тенденції розбудови механізму надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС. Відтак питання удосконалення надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС є недостатньо дослідженими у вітчизняній управлінській науці, хоча науковий інтерес до означених проблем є досить високим, у т.ч. в контексті питання щодо формування багаторівневої системи адміністративних послуг, до якої ДРАЦС є, на наш погляд, найбільш пристосованою.

Мета

Визначити концептуальні засади та окремі практичні рекомендації щодо надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС на засадах багаторівневості. Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. З метою покращення якості надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану є доцільним вивчення концептуальних засад багаторівневого врядування та моделювання системи надання адміністративних

послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану та вироблення загальних рекомендацій на засадах багаторівневості для запровадження у діяльність органів публічного управління.

Виклад
основного
матеріалу

Вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні, у тому числі в сфері ДРАЦС є нагальною потребою, адже належне функціонування органів публічної влади у цьому відношенні є складовою частиною принципів Європейського Союзу спрямованих на дотримання демократії та верховенство права. Сучасний розвиток публічного управління відбувається у двох напрямках: з одного боку, робляться зусилля щодо підвищення якості послуг, що надаються державою населенню, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень [9, с. 9]. Окрім цього, глобальні зміни, що відбуваються останніми десятиліттями у країнах світу, зумовили перехід від традиційних ієрархічних моделей інституціонального «нашарування», на більш складні міжурядові відносини, за яких субнаціональні органи управління отримують прямий обмін з наднаціональними чи глобальними інститутами та навпаки [1, с. 47].

Одним з найбільш вагомих напрямків розвитку сучасного публічного управління є парадигма багаторівневого врядування («multi-level governance» або «multi-tiered governance»), яка виходить з того, що для забезпечення сталого розвитку необхідна побудова такої системи, яка б спиралася на міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів. Це передбачає наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються. За таких умов виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні (наднаціональний, національний, регіональний, місцевий) й сектори (публічний, громадський, бізнесовий) врядування одночасно. Завдяки зазначеному виникає спільна відповідальність за їх прийняття та реалізацію суспільних рішень [14].

Різні автори, даючи визначення концепту багаторівневого врядування, виходять з різних емпіричних спостережень і теоретичних конструкцій. Необхідно підкреслити момент відсутності концентрації влади і компетенції на національному або будь-якому іншому центрі. Влада поширюється на кілька рівнів і навіть може передаватися неурядовим акторам [4, с. 21]. При цьому актори «формально незалежні, але взаємозалежні функціонально» і «перебувають у комплексних відносинах один з одним» [8, с. 12].

Відповідно до досліджень кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України [1] у загальному вигляді модель багаторівневого врядування включає до себе матрицю взаємодій урядового (міжнародні інституції, органи державної влади, органи місцевого самоврядування), громадського та бізнесового секторів на міжнародному, національному, регіональному, місцевому та локальному рівнях. Як бачимо, в концепції багаторівневого врядування взаємно інтегровані теорія мереж, доктрина врядування та парадигма глобального врядування. Безумовно, кожна з них вкладає концепції багаторівневого врядування своє розуміння. Однак у цілому слід погодитися з А. Бенцем та Я. Попадополусом, що ознаками багаторівневого врядування є:

- наявність кількох центрів прийняття рішень;
- відсутність чіткої ієрархії поміж зазначеними центрами;
- мережева форма організації взаємодії поміж суб'єктами, що залучені до процесів прийняття рішень;
- рухомість а нечіткість меж мережі;
- учасниками взаємодії є представники експертного середовища, приватні організації та громадські структури;
- управлінський процес побудований на переговорних процедурах, пошуку консенсусу, укладанні угод, співробітництві, а не на примусі, контролі та наказах;
- домінування горизонтальних відносин поміж суб'єктами, неформальних моделей прийняття рішень;
- державні інститути відіграють не домінуючу, а другорядну роль [3].

Одним з головних принципів функціонування багаторівневої системи врядування та взаємодії всіх рівнів та секторів публічної влади є субсидіарність. Субсидіарність у багаторівневному врядуванні означитиме такий принцип розподілу повноважень за яким відповідні функції надаються тому рівню (від локального до наднаціонального) та тому сектору (публічному, громадському, бізнесовому) у якому зазначені функції будуть здійснюватися найбільш ефективно.

Багаторівневе врядування є надзвичайно динамічною системою, що характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів. Як зазначається, динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності – зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не викликати постійні «зсуви» у рівності та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов [1].

Найбільш виразно потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг може бути представлений на прикладі адміністративних послуг у сфері ДРАЦС. На нашу думку, модель надання адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану на засадах багаторівневого врядування, включає до себе основні елементи, які подані на рис. 1.

Відповідно до зазначеної моделі, суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС можуть бути:

- I. На наднаціональному (міжнародному) рівні:
 - Управління Верховного комісара ООН у справах біженців;
 - Міжнародний рух Червоного хреста та Червоного півмісяця.
- II. На національному рівні:
 - Міністерство юстиції України (далі – Мінюст);
 - Міністерство закордонних справ України та дипломатичні установи (посольства та консульства);
 - Державна міграційна служба України (далі – ДМС).
- III. На регіональному(обласному) рівні:
 - міжрегіональні управління юстиції;
 - територіальні органи Державної міграційної служби України;

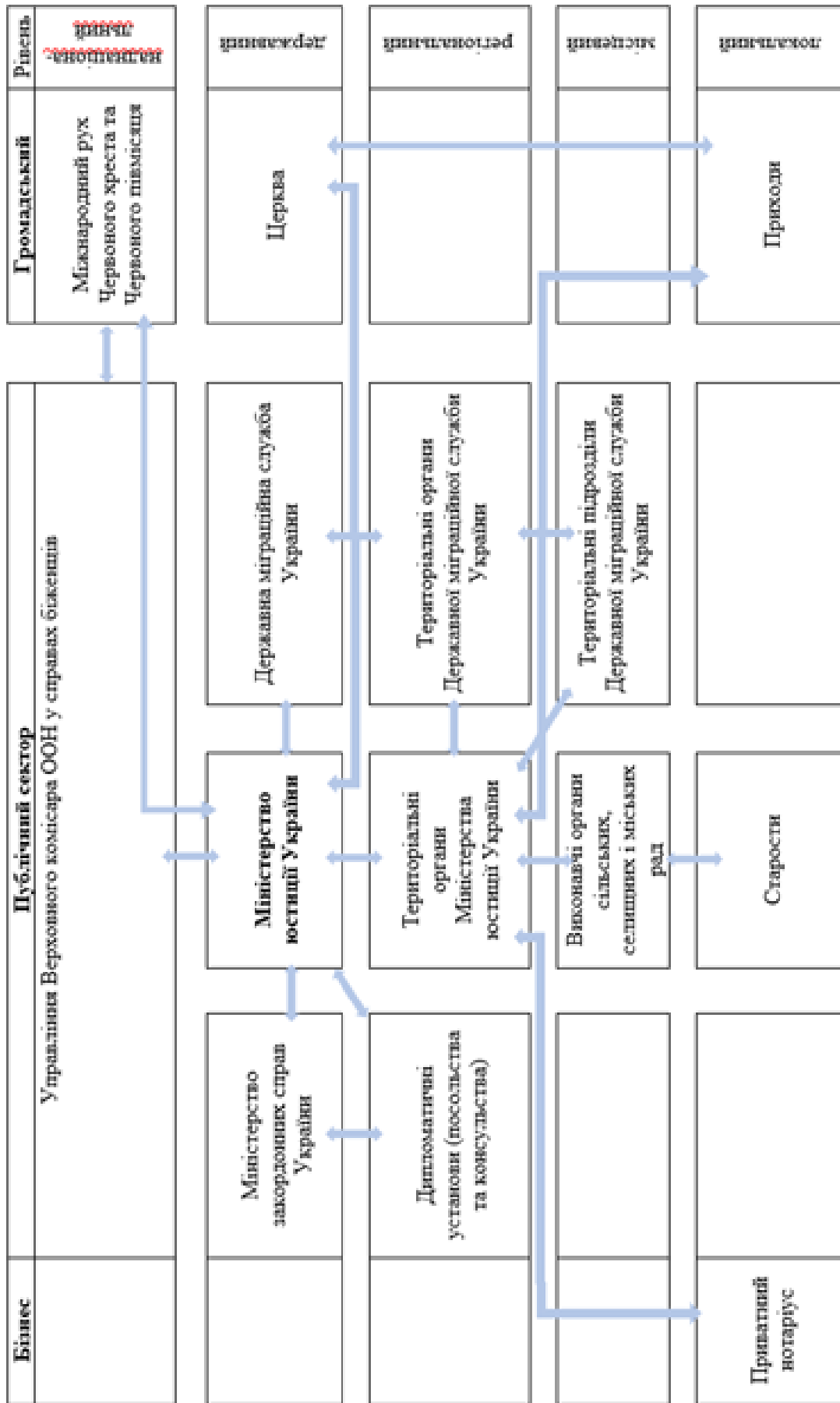


Рис. 1. Модель надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС на засадах багаторівневності (власна розробка авторів)

IV. На субрегіональному (районному) рівні:

- територіальні підрозділи Державної міграційної служби України

V. На місцевому рівні (рівень територіальної громади):

- виконавчі органи сільських, селищних та міських рад.

VI. На локальному рівні:

- старости;
- приватні нотаріуси;
- релігійні громади.

Якщо казати про міжнародний рівень, то слід зазначити, що сектор адміністративних послуг регулюється статтями Договору про заснування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремого протоколу до нього, а також кількома Директивами тощо. Крім того, існує кілька правових інструментів Європейського Союзу у сфері надання та регулювання публічних послуг: Договір про функціонування ЄС через звичайні законодавчі процедури, Протоколи, що зазначають принципи та механізми для забезпечення застосування послуг, директиви, рішення Суду ЄС, а також Хартія засадничих прав, в якій створені чіткі правові принципи, що гарантують доступ до послуг загальноєкономічного інтересу як основоположного права. Ст. 14 Договору про функціонування ЄС та Протокол №26 «Послуги» Договору висуває до наднаціональних органів та держав-членів три основні вимоги: забезпечення високого рівня якості послуг, їх безпеки та доступності, однакового ставлення та пропагування загального доступу і прав споживачів [13].

Виходячи із зазначеного, ряд адміністративних послуг у сфері ДРАЦС в окремих випадках можуть здійснюватися міжнародними організаціями. Зокрема, на наш погляд, з метою забезпечення прав людини під час військових конфліктів, у т. ч. на окупованих територіях, Військовий комісар ООН у справах біженців на підставі Уставу Генеральної асамблеї ООН у справах біженців, затвердженого Резолюцією 428 (V) Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1950 року [10] цілком можливо міг би надавати допомогу з питання реєстрації актів цивільного стану разом у співпраці з міжнародною громадською організацією Червоного хреста та Червоного півмісяця. Тим самим були б гарантовані права людини, що багато в чому пов'язані із документуванням її цивільного стану.

Серед національного урядового сектору провідне місце має належати Міністерству юстиції. В частині надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС до відання Мінюсту ми пропонуємо віднести формування та реалізацію державної політики у сфері ДРАЦС та здійснення контролю за її реалізацією виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, територіальними органами ДМС, нотаріусам, надання їм необхідної методичної та практичної допомоги тощо.

До повноважень міжрегіональних управлінь Мінюсту в частині надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС пропонуємо віднести: реалізацію державної правової політики у сфері ДРАЦС та забезпечення роботи нотаріату. Крім того, міжрегіональні управління повинні забезпечувати доступ державних реєстраторів (державних службовців управлінь юстиції та управлінь ДМС України, приватних нотаріусів, посадових осіб виконавчих органів сільських, селищних

та міських рад) до єдиних державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст. Велике значення має також здійснення контролю обігу свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану та забезпечення ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Нарешті, цей рівень може здійснювати заходи з підвищення кваліфікації державних службовців (МРУ та ДМС) та посадових осіб виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, приватних нотаріусів, які реєструють акти цивільного стану. Практичні питання в межах зазначених завдань мають бути покладені на відділи державної реєстрації актів цивільного стану Управлінь державної реєстрації міжрегіональних управлінь юстиції. Зазначені відділи повинні забезпечувати належне зберігання та оформлення суб'єктами реєстрації книг державної реєстрації актів цивільного стану, метричних книг та іншої документації, пов'язаної з державною реєстрацією актів цивільного стану, їх облік, а також збереження примірників актових записів цивільного стану, ведення в установленому порядку обліку книг державної реєстрації актів цивільного стану і метричних книг, передавання книг державної реєстрації актів цивільного стану і метричних книг на архівне зберігання.

Крім того, пропонуємо надати повноваження, за принципом екстериторіальності, щодо прийому заяв та розгляду матеріалів про внесення змін, поновлення та анулювання актових записів цивільного стану та внесення до Державного реєстру актів цивільного стану громадян відомості про народження фізичної особи та її походження, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, шлюб, розірвання шлюбу, зміну імені, смерть, а також про внесенні зміни до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання. У зв'язку із зазначеним, існуючі територіальні відділи ДРАЦС пропонується ліквідувати.

Підставою для такої пропозиції є умови надання адміністративних послуг у цих органах. Слід зазначити, що за 20 років перебування органів ДРАЦС у системі органів державної виконавчої влади, держава не спромоглася забезпечити відділи державної реєстрації актів цивільного стану належними приміщеннями, забезпечити комфортні для громадян та працівників умови перебування в них, є великі проблеми з обладнанням сучасною офісною та оргтехнікою тощо. Це призводить не лише до плінності кадрів та досить низького професійного рівня фахівців, які надають адміністративні послуги, але й, що важливо, до неякісних послуг та незадоволення громадян під час отримання таких послуг.

До повноважень ДМС та її територіальних органів пропонуємо передати функції з розгляду заяв та підготовку матеріалів про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичних осіб-громадян України. Заяви та підготовку матеріалів про зміну імені громадян України, які проживають на території України, приймати, розглядати, а також вести їх облік мають посадові особи Головних управлінь ДМС (територіальні підрозділи) за місцем їх проживання, а громадян України, які постійно проживають за кордоном – дипломатичні представництва або консульські установи України, в яких громадяни України перебувають на постійному консульському обліку.

Передача повноважень територіальним органам ДМС України з питання розгляду заяв та державну ре-

естрацію актів цивільного стану про зміну імені, покликано скороченням терміну розгляду заяви про зміну імені та зручності отримання цієї послуги.

Вважаємо, що при передачі цих повноважень до органів ДМС, строк розгляду заяви можливо скоротити до одного місяця та швидко, зручно, в одній установі подати заяву, здійснити необхідну перевірку та отримати свідоцтво про зміну імені і саме головне, в цій же установі подати заяву на отримання документу посвідчуючи особу громадянина України на нове ім'я (громадянина України за запропонованою процедурою будуть мати можливість на протязі двох місяців вирішити питання щодо зміни імені (один місяць) та отримання паспорту громадянина України (один місяць).

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад пропонуємо не делегувати, а передати повноваження у сфері державної реєстрації народження, з визначенням походження дитини, шлюбу, розірвання шлюбу та смерть. Про кожний факт реєстрації акту цивільного стану видавати відповідні свідоцтва про ДРАЦС. Також надати можливість приймати заяви та видавати повторні свідоцтва про державну реєстрацію та витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян у порядку, передбаченому законодавством України.

В процесі об'єднання територіальних громад та створення відповідних виконавчих органів рад у системі місцевого самоврядування виник інститут старости. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» староста є посадовою особою місцевого самоврядування, який може представляти інтереси жителів свого органу у діяльності місцевої ради та її виконавчого комітету. З огляду на вищезазначене, сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади своїм рішенням може уповноважити будь-який її виконавчий орган (структурний підрозділ) та посадову особу місцевого самоврядування на здійснення ДРАЦС, зазначивши при цьому населені пункти (пункт), на які будуть поширюватись його повноваження.

Неважаючи на те, що згідно діючого законодавства на теперішній час органам місцевого самоврядування делеговано повноваження у сфері ДРАЦС, але відсутність належної матеріальної бази, доступу до Державного реєстру актів цивільного стану та відсутність кваліфікованих осіб, які б забезпечили надання адміністративних послуг, призвело до невиконання ними покладених на них функцій, що викликає необхідність вжиття заходів для забезпечення надання якісних публічних послуг. Так, в Одеській області органами місцевого самоврядування здійснюється реєстрація актів цивільного стану до 10% від загальної кількості складених актових записів по регіону за 2016-2021 роки [5]. Тому, пропонуємо передати виконавчим органам сільських, селищних та міських рад повноваження у сфері державної реєстрації народження, з визначенням походження дитини, шлюбу, розірвання шлюбу та смерть з метою наближення цих послуг безпосередньо до споживача.

З метою утвердження концепту сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг, у тому числі адміністративних, Президентом України було здійснено суттєві кроки у цьому напрямку. Згідно з Указом Пре-

зидента України [6] постановлено завдання забезпечення запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування та/або нотаріусами окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану. Від так, передбачене, що послуги в сфері ДРАЦС можуть надаватися не лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, але й буде створено повноцінна можливість надання таких послуг нотаріусами. Тобто у громадянина України з'являється додаткова можливість вибору де йому отримати таку послугу, й де найбільш якісно та привабливо вона буде надаватися, що повністю відповідає парадигмі багаторівневого врядування. Чим більше буде суб'єктів надання адміністративних послуг, тим якісніше буде послуга, у зв'язку з конкуренцією за право надання такої послуги, що призводить до швидкості, більшої доступності, кваліфікованими працівниками та у зручний для заявника час.

Не виключається залучення до надання певних адміністративних послуг й представників бізнесу. Так, відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [7], однією з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері є впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання. Ми пропонуємо надати повноваження у сфері ДРАЦС приватним нотаріусам, а саме надати можливість здійснювати державну реєстрацію шлюбу та розірвання шлюбу (відповідно до статей 106, 107 СКУ). Нотаріуси цілком ефективно можуть проводити державну реєстрацію шлюбу, розірвання шлюбу та про кожний факт реєстрації акту цивільного стану видавати відповідні свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану. Крім того, приватним нотаріусам пропонуємо надати повноваження щодо видачі повторного свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану та витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян у порядку, передбаченому законодавством України.

Припускаємо, що розвиток моделі багаторівневості у сфері ДРАЦС може призвести у подальшому до ситуації, що такі послуги можна буде отримати й у громадському секторі. Наприклад, релігійні організації під час проведення обряду вінчання у храмі, проведення обряду хрещення дитини, проведення обряду відспівування покійного можуть мати повноваження щодо внесення відповідних змін до Державного реєстру актів цивільного стану та оформлювати відповідні документи. Вважаємо, що це б дало можливість залучити релігійні організації різних конфесій до надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС та надати громадянам додатковий вибір щодо отримання таких послуг у різних суб'єктів надання таких послуг за власним вдоволенням.

Одне з основних завдань, які необхідно вирішити при наданні адміністративних послуг у сфері ДРАЦС, це надання цих послуг безпосередньо у комфортних для громадян місцях та у швидкий та зручний спосіб. Насамперед терміново потребує вдосконалення порядку реєстрації народження та смерті, це ті послуги, які необхідно надавати невідкладно. Ми пропонуємо надавати можливість громадянам отримувати ці послуги в електронному вигляді та надати можливість отримання цих послуг у ЦНАП, безпосередньо надавши

відповідні повноваження та функції адміністраторам ЦНАП.

На теперішній час визначений алгоритм надання цих послуг у ЦНАП не є ефективним, під час звернення заявника до ЦНАП, з використанням програмних засобів ДРАЦС формується заява, що підписується заявником і вноситься адміністратором в систему. Паперові документи передаються до відділу ДРАЦС в день звернення, або не пізніше наступного робочого дня у разі їх отримання поза робочим часом відділу. В результаті свідчення про смерть та народження чи відмова ДРАЦС у проведенні реєстрації отримується в ЦНАП. Це вкрай незручно, заявник двічі вимушений відвідувати ЦНАП для отримання однієї послуги, витрачаючи два дні. Крім того, одночасне залучення представника органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування для отримання однієї послуги не є ефективним. Це ще один аргумент для саме передачі повноважень у сфері ДРАЦС до виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, щоб заявники отримували послуги безпосередньо, чи/або в ЦНАП, або у старости, а саме головне – отримували документ про підтвердження державної реєстрації швидко та у зручному для них місці, за власним вибором у зручний час.

Пропонуємо надання таких послуг за допомогою порталу електронних сервісів, а саме подання документів у електронній формі для державної реєстрації народження та смерті. Також вважаємо, що не тільки реєстрація народження та смерті повинна максимально бути переведена у електронну площину, а також отримання можливості суб'єктам реєстрації приймати заяви на реєстрацію шлюбу та розірвання шлюбу в електронному вигляді також.

Отже, у сучасних умовах держава багато в чому не спроможна самостійно забезпечити на належному рівні стандарти надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС. Від так забезпечення можливості надання таких послуг відповідними органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та громадському сектору забезпечуватиме, на наш погляд, конкурентне середовище у цій сфері, що за визначенням буде призводити до підвищення якості та оптимізації ціни за адміністративні послуги. Зрозуміло також, що за таких умов за державою має зберігатися контроль за законністю надання таких послуг.

Висновки

Запропонована модель надання адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану має забезпечити населення якісними, зручними та доступними послугами у сфері державної реєстрації актів цивільного стану шляхом впровадження та практичної реалізації сучасних сервісів обслуговування. За таких умов основне завдання органів публічної влади правильно донести суть реформ до громадян України. У процесі взаємодії інститутів та організацій урядового, громадського та бізнес секторів, що надають публічні послуги має бути подолана адміністративна корупція (неефективний механізм здійснення відповідних функцій), що і є основною причиною невдоволеності громадян якістю отриманих адміністративних послуг, але й та знижує довіру до органів влади.

Література.

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні: ко-

лективна монографія / за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.

2. Басілашвілі, М. Б. Проблеми правозастосовної діяльності органів виконавчої влади (на прикладі органів державної реєстрації актів цивільного стану в Україні): автореф. дис.... канд. юрид. наук (д-ра філософії). Харків, 2019. 22 с. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/6680>.

3. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. Governance and Democracy: Comparing National. European and International Experience. L., 2006. P. 1–26.

4. Котковський, В.Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. 2015. Вип. 4. С. 21–25.

5. Офіційний сайт Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Одеса) URL: <https://just.odessa.gov.ua/> (дата звернення 25.09.2021).

6. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 04.09.2019 р. № 647/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441> (дата звернення: 30.08.2021).

7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 30.08.2021).

8. Piattoni Simona. Multi-level governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16.

9. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України: наукова розробка. ЛДРІДУ.-К. 2013. С. 9 URL: <https://academy.gov.ua/.../8758fac7-4a4a-43ee-8de1-8dbd0124f12>. (дата звернення 28.09.2021).

10. Статут Організації Об'єднаної Нації в редакції від 16.09.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text (дата звернення 12.10.2021).

11. Химичук К. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.

12. Черненко Л. М. Адміністративно-процедурне провадження з надання управлінських послуг органами державної реєстрації актів цивільного стану: автореферат дис.... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 22 с.

13. Шереметьєва Л. А., Беца І. І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua › txts> (дата звернення 25.09.2021).

14. Яценко Т. Багаторівневе управління: аспект планування територіального розвитку. URL: <https://eesajournal.com-/2017/03/14/bagatorivneve-upravlinnya-aspekt-planuvannya-teritorialnogo-rozvitku/385-2014> (дата звернення: 30.09.2021).

References

1. Bahatorivneve upravlinnia (multilevel governance) v umovakh modernizatsii publichnoi vlady v Ukraini: kolektyvna monohrafiia / za zah. red. L.L. Prykhodchenko. Odessa: ORIDU NADU, 2019. 452 s.

2. Basilashvili, M. B. Problemy pravozastosovnoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady (na prykladi orhaniv

derzhavnoi reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu v Ukraini): avtofef. dys.... kand. yuryd. nauk (d-ra filosofii). Kharkiv, 2019. 22 s. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/6680>.

3. Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience. L., 2006. R. 1–26.

4. Kotkovskiy, V.R. Bahatorivneve upravlinnia yak mekhanizm uchasti mistsevykh orhaniv vlady u vyroblenni ta realizatsii derzhavnoi polityky. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats. 2015. Vyp. 4. S. 21–25.

5. Ofitsiynyi sait Pivdennoho mizhrehionalnoho upravlinnia Ministerstva yustytsii (m. Odesa) URL: <https://just.odessa.gov.ua/> (data zvernennia 25.09.2021).

6. Pro deiaki zakhody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publichnykh posluh: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 04.09.2019 r. № 647/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441> (data zvernennia: 30.08.2021).

7. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (data zvernennia 30.08.2021).

8. Piattoni Simona. Multi-level governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16.

9. Rozvytok systemy upravlinnia v YeS: dosvid dlia Ukrainy: naukova rozrobka. LDRIDU.-K. 2013. S. 9 URL: <https://academy.gov.ua/.../8758fac7-4a4a-43ee-8de1-8dbd0124f12>.(data zvernennia 28.09.2021).

10. Statut Orhanizatsii Obiednanoi Natsii v redaktsii vid 16.09.2005 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text(data zvernennia 12.10.2021).

11. Khymychuk K. V. Pravove rehuliuвання nadannia administratyvnykh posluh orhanamy yustytsii Ukrainy: avtofef. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2014. 20 s.

12. Chernenko L. M. Administratyvno-protsedurne provadzhennia z nadannia upravlinskykh posluh orhanamy derzhavnoi reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu: avtoferat dys.... kand. yuryd. nauk. Odesa, 2011. 22 s.

13. Sheremeteva L. A., Betsa I. I. Kontseptualni pidkhody, typy ta vydy derzhavnykh posluh v yevropeiskomu Soiuzi ta v Ukraini: porivnialnyi analiz. URL: <http://academy.gov.ua › txts> (data zvernennia 25.09.2021).

14. Yashchenko T. Bahatorivneve upravlinnia: aspekt planuvannia terytorialnoho rozvytku. URL: <https://eesajournal.com-/2017/03/14/bahatorivneve-upravlinnya-aspekt-planuvannya-teritorialnogo-rozvitku/385-2014>(data zvernennia: 30.09.2021).

Любов Титаренко

доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ ФЕНОМЕНУ БЮРОКРАТІЇ: ГУМАНІТАРНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

На сучасному етапі державотворення особливого значення набуває спрямованість публічної політики щодо розвитку суспільства, наближення рівня життя населення України до європейських стандартів. Вирішення цих завдань неможливе без високопрофесійного підходу фахівців, реалізуючи політичні та управлінські процеси державної політики як в економічній, так і соціогуманітарній сфері.

Соціально-гуманітарні аспекти публічного управління в контексті суспільного розвитку стали підґрунтям наукових праць як для зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Соціогуманітарна сфера є визначальним чинником демократизації, розбудови держави, а також її економічного розвитку. Та треба визнати, що в Україні ефективно діюча система державної влади поки-що є теоретичними міркуваннями з перспективою її втілення при умові здійснення ефективних реформ, подоланні забюрократизованості системи управління.

Ключові слова: гуманітарно-психологічні аспекти; державно-публічне управління; морально-психологічні цінності; компетентність; комунікативні навички; феномен бюрократії і бюрократизму; державний апарат; успіх демократизації суспільства.

Lubov Tytarenko

Associate Professor of the Humanitarian and Socio-political sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Sciences

PUBLIC GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF CONSIDERATION OF THE PHENOMENON OF BUREAUCRACY: HUMANITARIAN-PSYCHOLOGICAL ASPECTS

At the present stage of state formation, the orientation of public policy on the development of society and the approximation of the living standards of the population of Ukraine to European standards acquires special significance. The solution of these problems is impossible without a highly professional approach of specialists implementing the political and managerial processes of public policy in both the economic and socio-humanitarian spheres. Socio-humanitarian aspects of public administration in the context of social development have become the basis of scientific works for both foreign and domestic scientists. The socio-humanitarian sphere is a determining factor in democratization, state building, and its economic development. However, it must be acknowledged that in Ukraine the effective system of state power is still a theoretical consideration with the prospect of its implementation, provided that effective reforms are carried out, overcoming the bureaucratization of the management system.

Key words: humanitarian and psychological aspects; public administration; moral and psychological values; competence; communication skills; the phenomenon of bureaucracy and bureaucraty; the state apparatus; the success of democratization of society.

Постановка
проблеми

Гуманітарно-психологічні аспекти публічного управління можна визначити як систему формування культурно-етичних, морально-психологічних цінностей державних службовців в напрямку розгляду феномену бюрократії, пошуку відповідних до проблем дослідження наукових теорій, які б могли слугувати орієнтирами у формуванні ефективно функціонуючої системи державної влади.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Соціально-гуманітарні аспекти публічного управління в контексті суспільного розвитку країни розглядають вітчизняні вчені Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, А. А. Деркач, О. А. Довгополова, Т. Заславська, В. Я. Малиновський, Ю. Тихомиров і ін. Тому особливої ваги у професіоналізації державно-публічного управління і державної служби набуває наукове осмислення

фундаментальних теоретико-методологічних досліджень проблематики реалізації гуманітарно-психологічних аспектів в ефективності розвитку державно-публічного управління.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Зважаючи на те, що в будь-який час і для будь-якої влади актуальним питанням є соціальні, гуманітарно-психологічні аспекти кадрового забезпечення публічної служби, залучення посадових осіб, що розкривають зміст здійснення управлінської діяльності, перед фахівцями державного управління постають проблеми відповідальності органів виконавчої влади. Крім того, визначення ефективності управління полягає в пошуку відповідних до проблем дослідження наукових

© Титаренко Л. М., 2021.

теорій, щодо аналізу феномену бюрократії, його впливу на суспільне життя, дотримання демократичних принципів функціонування, підвищення соціально-політичного, економічного рівня суспільства в умовах демократичного розвитку країни. Важливо зазначити, що чимало авторів зверталися до теми бюрократії. Найпоширеніші концепції бюрократичної організації, які залишили особливо помітний слід у сприйнятті цього явища – «критична» (К. Маркс), раціональна (М. Вебер, В. Вільсон), «реалістична» (Г. Саймон), «дисфункціональна» (В. Остром, Д. Валдо, Л. Мізес), та на сучасному етапі розвитку публічного управління недостатньо розглядається співвідношення питань сутності публічного управління з сутністю поняття «бюрократія».

Мета

Метою цієї статті є аналіз соціально-орієнтованих, гуманітарно-психологічних засад державно-публічного управління в напрямку формування культурно-етичних, морально-психологічних цінностей державних службовців спрямованих на розгляд феномену бюрократії, пошуку відповідних наукових теорій, які б могли слугувати теоретичним підґрунтям у реалізації завдань ефективно діючої системи державної влади.

Виклад
основного
матеріалу

У спеціальній літературі існують різноманітні визначення поняття публічного управління – як професії, науки, освітньої діяльності та професійно-орієнтованої діяльності щодо надання послуг громадянам [1; 2; 4; 9]. Спробуємо співвіднести сутність процедури обслуговування населення (наявність поняття компетентність зі знаннями і професійними діями) та встановленням зв'язку поняття «бюрократія». Феномен бюрократія визначають як: структурно необхідну систему з реалізації управлінської, соціально-економічної діяльності, пов'язаної з публічним управлінням [6, с. 95]. Чиновництво, що є певною соціальною групою уособлює управлінський апарат, діяльність якого є підзаконною, але водночас закритою для широкого загалу.

Постає питання, як бути з відповідальністю перед громадянами, з комунікативними, соціальними навичками, з моральними цінностями, з духовною сферою, як розуміти світогляд людини, її культурне налаштування до особистості громадянина? Якщо ми сьогодні говоримо про публічне (державне) управління, а не суто про управління в економіці, то з духовною сферою слід бути делікатними. Держава розробляє і здійснює принципи функціонування і норми діяльності в економічній, соціальній та політичній сферах. А компетентність комунікативної діяльності більш-менш реалізується в сфері особистого, повсякденного життя людини, хоч і затребувана публічній сфері при обслуговуванні людей. Загальнонаукова думка свідчить, що професійна компетентність – це специфічна здатність, необхідна для ефективного виконання конкретної дії при бюрократичному наданні послуг [8; 9].

Публічне управління досить бюрократизоване і гуманітарно-психологічні чинники не стають першоджерелом в практичній діяльності посадових осіб. Так у чому ж полягає феномен бюрократії? За Р. Мертоном та Л. Мізесом феномен бюрократії має психо-

логічний аспект. Звертаючи увагу на деформації, які відбуваються в свідомості бюрократа, він вважає, що молода людина, яка прагне кар'єри, в майбутньому ризикує стати гвинтиком в управлінській машині. Характерною рисою бюрократії є, по-перше, те, що вона видає власні накази за всезагальні, які відображають прагнення усіх членів суспільства. Бюрократія – це своєрідна індустрія управління по чіткому впорядкуванню складових владної піраміди [5, с. 305]. Терміном «бюрократія» найчастіше позначають раціонально-організовану систему управління, у якій справи здійснюються компетентними службовцями на належному професійному рівні в точній відповідності до економічних законів та інших правових норм. Там, де існує державний апарат і державне управління, необхідна бюрократія [4, с. 168]. Це не простий прошарок людей, а певна соціальна спільність, яка представляє себе як елемент внутрішньої структури виконавчої влади спрямованої на взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і накладення на них відповідних обов'язків. Отже, бюрократія – це особливий прошарок урядовців, пов'язаних з управлінням. Вона є особливим типом виконавчої влади з досить складною структурою бюрократичного апарату. Одна частина апарату обслуговує законодавчий процес, виконання законів і судовий захист громадян, інша – підтримує внутрішню і міжнародну рівновагу і безпеку держави. Третім великим загоном управлінських кадрів є технічний персонал апарату управління (секретарі, друкарки, діловоди і т.п.). Поділ апарату управління на три групи не можна абсолютизувати, оскільки функції трьох перерахованих категорій працівників управлінської праці нерозривно зв'язані і переплітаються.

Сьогодні, однак, цю проблему слід розглядати, враховуючи дослідження наукових теорій, основний акцент яких спрямований на аналіз, закономірності функціонування бюрократичного апарату. Зокрема, М. Вебер одним із перших системно опрацював питання ефективності професійної діяльності управлінців. Він розкрив закономірності та зміст функціонування державної машини, розробив концепцію «ідеального типу бюрократії», як найбільш раціонального, інституційного утворення, спрямованого на вирішення складних завдань управління суспільством, визначив основні соціально-професійні характеристики «ідеального чиновника» [3, с. 10]. М. Вебер, на протипагу критичному сприйняттю бюрократії висунув ідею «раціональної» бюрократії, як основи економічного розвитку та організації суспільства в цілому. Бюрократія для М. Вебера означала панування професіоналізму над некомпетентністю [3, с. 47].

З погляду М. Вебера, бюрократія не є єдиним однорідно цілим. Існує два її типи: представницька бюрократія і бюрократія, яка опирається на покарання. Представницька бюрократія – це влада, що базується на знаннях та умінні. Вона розуміє спільне або двостороннє прийняття правил організації зацікавленими сторонами. Правила санкціонуються учасниками на тій основі, що вони служать засобом досягнення бажаних цілей, ефективних результатів професійної діяльності. Для забезпечення збереження цих правил застосовуються методи переконання і виховання. Бюрократії ж, яка базується на покаранні, притаманна влада, основана на простому перебуванні на посаді і

однобічному прийнятті правил організації, дотримання яких забезпечується при допомозі погроз і покарання. Бюрократія, що спирається на покарання, виникає «частково через розмежування в цілях і тоді покірність переходить в самоціль, влада закріплюється в плані перебування на посаді, а підвладним наказують робити те, що не відповідає їх власним цілям і професійній результативності праці» [3, с. 167].

Видатний німецький учений розглядав бюрократію як апарат панування, вищим досягненням капіталістичної раціоналізації, оскільки бюрократична організація характеризується: ефективністю, яка передбачає використання кваліфікованих працівників на керівних посадах; суворою ієрархізацією влади, що дає змогу посадовій особі, яка займає вищу позицію, контролювати виконання завдань підлеглими співробітниками формально встановленою і чітко зафіксованою системою правил [4, с. 74]. Вбачаючи перевагу бюрократичної структури виконавчої влади в тому, що вона дозволяє надавати державному управлінню певної усталеності, упорядкованості, функціональної ефективності, М. Вебер наголошував на адміністративно-організаційному аспекті панування бюрократії, що забезпечує структурування і упорядкованість суспільства в цілому.

Організаційні засади реформування, структурування і упорядкованості українського суспільства досліджуються в роботах вчених Г. Атаманчука, В. Бакуменко, В. Малиновського, М. Іжї, М. Пірен, С. Попова і ін. В них запропоновано наукові підходи до аналізу «цілісної картини» суспільного життя, аналізуються змістовні, функціональні та структурні характеристики професійної діяльності працівників державного управління. Для сучасної бюрократії дійсно характерний процес роздвоєння в поглядах на владу і в способах її узаконення. Так вважає і А. Мігранян, який вказує, що характер бюрократії є похідним від політичного режиму. На її ірраціональність звертає увагу Р. Мертон, який вбачає її в тому, що функціонери бюрократії переносять акцент з цілей організації на її засоби, які підміняють початково визначену мету організації [5, с. 11].

Отже, бюрократії властиві як позитивні, так і негативні риси, залежно від політичного режиму. Як бачимо, феномен бюрократії взаємопов'язаний зі зловживанням повноваженнями з боку посадових осіб, що постає проблемою бюрократизму. Феномен бюрократії у співвідношенні з проблемою бюрократизму (владної тиранії), розглядав К. Поппер, характеризуючи зловживання владою як «тиранію дрібного чиновника». Виконуючи волю класу, який її породив, бюрократія одночасно зберігає основу, яка її живить, себто тиранію дрібного чиновника, так як урядовці частіш за все абсолютизують свої корпоративні інтереси [7, с. 105]. На думку К. Поппера, єдиною гарантією проти зловживання владою є встановлення демократичного контролю над правителями [7, с. 22]. На основі цього, необхідно зазначити, що в умовах демократично організованого суспільства роль державної служби, роль бюрократії полягає насамперед у тому, щоб забезпечувати стабільність і водночас гнучкість державного управління, його чутливість до вимог суспільства. Надмірна залежність державної служби від політичної ситуації становить ризик для стабільності держави, послаблює інституційну спроможність державного управління

та знижує якість послуг, які мають бути максимально корисними для людей. Неспроможність посадових осіб органів державної влади втілювати прогресивні напрямки розвитку суспільства є свідченням забюрократизованості та низької ефективності професійної діяльності учасників управлінських відносин. Виходячи з того, що бюрократія існує майже у всіх великих економічних системах і майже в кожній організації, що має справу з великими масами людей, очевидним є те, що сьогодні вона існує і у більшості малих організацій. Важливість бюрократії можна виправдати, говорячи, що вона дійсно необхідна, щоб великомасштабні організації взагалі існували. Бюрократія сама по собі є необхідною у демократичному суспільстві як сила, що забезпечує і сприяє його самозбереженню. У такому суспільстві бюрократія, як суб'єкт політики, виражаючи інтереси народу, свою політичну діяльність спрямовує на самозбереження і розвиток суспільства, його політичної системи. Виконуючи адміністративні функції управління, бюрократія існує як елемент внутрішньої структури виконавчої влади.

Як відомо, армія українських чиновників регулюється низкою діючих законів. Проте питання, наскільки ця обставина зробила репутацію чиновника чистішою, а думку авторитетнішою, як і раніше, залишається відкритим. Актуальність даної проблематики зростає з огляду на те, що світ переходить від моделі адміністрування державних послуг до моделі сервісної держави. Йде орієнтація на потреби конкретного громадянина замість адміністративного розподілу послуг, ресурсів. Про це на брифінгу в рамках Міжнародного форуму «На шляху до сервісної держави» послідовно заявляють відомі фахівці державної служби. Зокрема на сьогодні широко застосовується принцип «єдиного вікна», де громадянин отримує весь пакет послуг, також послуги переводяться в електронну форму і надаються через Інтернет. Практикується аутсорсинг державних послуг приватним структурам (особливо соціальних), крім тих, що впливають на національну безпеку. В рамках Проекту реформування державної служби спільно з данськими експертами відпрацьований Закон «Про державну службу», в якому закладені відповідні матеріальні і моральні стимули для добросовісної роботи держслужбовця, посилення контролю з боку суспільства і влади, спрощені питання найму тощо. Запроваджуються система відокремлення політично-адміністративної посади, апеляційні комісії для досудового вирішення спорів тощо. Відповідно, бюрократія забезпечує додержання демократичних принципів функціонування суспільства, надає владу своєму представникові, який обирається й наділяється необхідними повноваженнями.

Як писав відомий соціолог Людвіг Фон Мізес, даремно критикувати те, що бюрократ педантично дотримує твердих правил і розпоряджень. Такі правила необхідні. Ці правила є єдиним засобом забезпечити верховенство закону при веденні державних справ і захистити громадян від деспотичної сваволі. У випадках, коли у вітчизняних політиків стиль мислення і підхід до вирішення питань багато в чому передбачає домінування особистих, кланових та корпоративних інтересів над суспільними, в угоду власній чи корпоративній користі, ми маємо свідчення вираженого бюрократизму [9, с. 156].

Актуальною проблемою вітчизняного сьогодення є те, що поки-що слабка спроможність органів державної влади втілювати ефективні напрямки розвитку суспільства є свідченням забюрократизованості професійної діяльності учасників управлінських відносин. У випадку порушення демократичних принципів з боку бюрократії, вона перетворюється на панівну силу незалежно від конкретної форми влади. Такий суб'єкт влади відчужується від решти суспільства, створює бар'єр між народом і владою, свою субкультуру, спосіб життя і політичну поведінку. Наведені ознаки окреслюють те, що на відміну від бюрократії, як об'єктивного явища соціально-економічного життя, бюрократизм – як суспільне явище є своєрідною соціальною хворобою, деструктивним суспільно-небезпечним процесом, який призводить до падіння рівня життя населення. Бюрократизм є глибинним спотворенням економічного розвитку з криміналізацією майже всіх сфер суспільства, ідейним вакуумом у суспільстві. Бюрократизм у кінцевому рахунку розростається в систему бюрократичної влади, заснованої на сукупності формальних і неформальних зв'язків чиновництва з державою. Це всесильний, замкнутий, діючий за законами ієрархії, твердий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Ця влада перетворюється в самодостатню організацію, що функціонує, виходячи лише з власних інтересів. Основними властивостями бюрократизму є: відчуженість від народу і соціальна замкнутість, кастова байдужість до інтересів населення. Соціальні корені бюрократизму полягають в особливостях позиції цієї соціальної групи в суспільстві, в значній своєрідності їх праці. Розглядаючи специфічні особливості бюрократизму, слід виходити з розуміння того, що як і будь-яка соціальна спільнота, керівники мають не тільки загальні з народом, своїм колективом, регіоном економічні інтереси, але і свої специфічні. За певних умов можлива деформація всієї системи соціально-економічних інтересів: створений для обслуговування суспільства, регіону і т.д. апарат втрачає суб'єкту службову роль, концентрує у своїх руках владні повноваження, використовує їх лише у своїх інтересах. Поповнення апарату управління професійно не підготовленими працівниками зумовлює помітний інтерес вітчизняної бюрократії до перенесення атрибутів своєї службової ролі на власну персону [9, с. 68].

Як зазначає Г. Атаманчук, влада дає змогу легше, швидше і на вищому рівні задовольнити економічні, соціальні потреби, подекуди духовні, іноді інтимні. Однак «входження» у владу, перетворене на самоціль, неминуче і істотно деформує свідомість працівників апарату управління, формує своєрідну «функціонерну» свідомість [1, с. 43].

У країні, де демократичні інститути перебувають у процесі становлення, посилення впливу бюрократизму перешкоджає розвитку національної економіки і формуванню регіонального розвитку [2;8;10;11]. Тому сьогодні особливо гостро стоїть двоєдина задача: зберегти і зміцнити апарат управління, здатний до ефективного регіонального розвитку, зростання соціально-економічних перспектив країни, і водночас блокувати бюрократизм.

Слід констатувати, що на сторінках провідних економічних і політичних видань друкується чимало напрацювань в питаннях теоретичного обґрунтуван-

ня соціально-економічного прогресу, суспільних перетворень і розвитку демократичного суспільства з урахуванням кращих світових зразків. Важливими чинниками підвищення ефективності управлінської діяльності, за умови їх умілого використання, можуть стати соціально-психологічні аспекти управління – засоби і прийоми управлінських впливів, що базуються на використанні об'єктивних наукових положень, методів психології і соціального розвитку суспільного устрою в цілому. В.Я. Малиновський наголошує, що соціально-психологічні методи управління стали основою підвищення ефективності праці державних службовців, спрямовані на визнання провідної ролі людського фактора в управлінській діяльності. Дані методи дають можливість осмислити суспільні процеси і явища в контексті підвищення професіоналізму управлінських кадрів, оскільки з бюрократії рекрутується нова еліта [4, с. 411]. Слід пам'ятати, що йдучи до влади, демократична еліта критикує привілеї корумпованої бюрократії. Проте, взявши владу в свої руки, частина нової еліти насамперед починає турбуватися про свої власні привілеї.

На думку Г. В. Атаманчука, потрібні певні умови, щоб нова еліта не стала корумпованою, не відірвалася від народу, не перетворилася у деспотичну. Зокрема, це повна гласність, обнародування кожного факту порушення демократичних норм та процедур, що забезпечило б відкритість нової еліти. Причому відкритість у двох аспектах: у першому відкритість передбачає забезпечення росту економіки, соціальної мобільності для найбільш здібних, талановитих представників найширших верств населення, у другому відкритість – це зворотній зв'язок з масами, які залучаються як під час виборчих кампаній, так і в проміжках між ними. Далі, потрібні політичний плюралізм, вільна конкуренція потенціальних еліт, їх взаємна критика і суперництво. Нарешті, необхідне суворе додержання законності, демократичних процедур. Громадянське суспільство не повинно при цьому втрачати контроль над політичною ситуацією в суспільстві і здоровий скептицизм стосовно будь-якої еліти [1, с. 123].

Принципово важливим є те, що звертаючись до Конституції України як першоджерела з визначення вимог до розвитку суспільства, соціально-орієнтованої політики, громадяни вважають за необхідне звернути увагу на конституційні права та свободи громадян. До таких положень Конституції України, на наш погляд можна віднести тезу щодо верховенства права, закріплену абзацом першим статті 8. У статті 21 підкреслюється, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [1]. Отже, згідно змісту законодавства, людський фактор, соціально-психологічні орієнтири гарантовані як найвища цінність суспільства. Людина, її конституційні права є найвищою цінністю держави.

Висновки

Нові принципи добору кадрів, їх захищеність від політичних впливів, а також гарантії незалучення у політичні процеси – ось основні завдання фахівців публічного управління згідно закону про держслужбу. А хіба не це лежить в основі протидії вираженого бюрократизму і корупції? Треба погодитись з вітчизняними фахівцями, що крім професійних здібностей, модель поведінки фахівців управління по-

винна ґрунтуватися на врахуванні психологічних, естетичних та етичних здібностей посадових осіб [9;10]. Глибоке оволодіння змістом, основними положеннями і висновками управлінської науки, її законами і категоріями передбачають поєднання адміністративно-управлінського досвіду з теорією і практикою державного управління. Саме від державних службовців, від рівня їх професіоналізму, моральних якостей залежатиме зниження рівня бюрократизму та успіх демократизації суспільства в цілому [2]. Відповідно, в умовах сучасної України основними вимогами до вирішення нагальних проблем суспільства залишаються звільнення від забюрократизованості, моральність, професіоналізм, порядність. Саме від державних службовців, від рівня їх професіоналізму та моральних якостей залежатиме успіх подальшої демократизації суспільства.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: гурс лекцій. Москва: Юридична література, 1977. 434 с.
2. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. 2015. № 1. С. 8–26.
3. Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем. Москва: Прогресс, 1990. 261 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібн. Київ: Атіка, 2003. Вид. 2-ге. 576 с.
5. Мертон Р. Социальная структура и аномия. Социология преступности (Современные буржуазные теории) / пер. с франц. Е. А. Самарской. Москва: «Прогресс», 1966. С. 299–313.
6. Пірен М. Еліта та її роль у демократичних перетвореннях України: монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. Київ: УАДУ, 2003. 180 с.
7. Поппер К. Відкрите суспільство і його вороги. Київ: Основи, 1994. Т. 2. 150 с.
8. Іжа М. М., Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теоретико-прикладні засади: навч.-метод. посібн. / за заг. ред. М. М. Іжі. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. 126 с.
9. Публічне управління соціально-гуманітарним розвитком: конспект лекцій / уклад. С. А. Попов, Н. М. Драгомирецька, О. І. Воронов, Л. В. Курносенко, Н. В. Сокур, Л. М. Титаренко, В. А. Яценко / за заг. ред. С. А. Попов, Л. В. Курносенко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 218.
10. Разумков Центр. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini>
11. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
12. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 р. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>

References.

1. Atamanchuk H. V. Teoriia derzhavnoho upravlinnia: Kurs lektsii. Moskva: Yurydychna literatura, 1977. 434s.
2. Bakumenko V. D. Publichne administruvannia yak protses vyroblennia, pryiniattia ta vykonannia upravliiiskykh rishen. Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia: zb. nauk. prats. 2015. No 1. S. 8–26.
3. Veber M. Yzbrannyye proyzvedenyia / per. s nem. Moskva: Prohress, 1990. 261 s.
4. Malynovskiy V. Ya. Derzhavne upravlinnia: navch. posibn. Kyiv: Atika, 2003. Vyd. 2-he. 576 s.
5. Merton R. Sotsyalnaia struktura y anomyia. Sotsyolohyia prestupnosti (Sovremennyye burzhuaznyie teoryi) / per. s frants. E. A. Samarskoi. Moskva: «Prohress», 1966. C. 299–313.
6. Piren M. Elita ta yii rol u demokratychnykh peretvorenniakh Ukrainy: monohrafiia / za red. M. I. Piren, V. A. Rebkala. Kyiv: UADU, 2003. 180 s.
7. Popper K. Vidkryte suspilstvo i yoho vorohy. Kyiv: Osnovy, 1994. T. 2. 150 s.
8. Izha M. M., Popov S. A. Derzhavno-upravliiiski novovvedennia: teoretyko-prykladni zasady: navch.-metod. posib. / za zah. red. M. M. Izhi. Odesa: ORIDU NADU, 2015. 126 s.
9. Publichne upravlinnia sotsialno-humanitarnym rozvytkom: konspekt lektsii / uklad. S. A. Popov, N. M. Drahomyretska, O. I. Voronov, L. V. Kurnosenko, N. V. Sokur, L. M. Tytarenko, V. A. Yatsenko / za zah. red. S. A. Popov, L. V. Kurnosenko. Odesa: ORIDU NADU, 2020. S. 218.
10. Razumkov Tsent. Otsinka hromadianamy sytuatsii v kraini ta diialnosti vlady, riven doviry do sotsialnykh instytutiv ta politykiv. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini>
11. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2016 r. № 474-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
12. Pro nevidkladni zakhody z provedennia reform ta zmitsnennia derzhavy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 08.11.2019 r. № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>

Олена Угоднікова

доцент кафедри туризму та готельного господарства Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова, к.е.н.

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-2218-0041>

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ: ЗОВНІШНІ ТА ВНУТРІШНІ ЧИННИКИ ВПЛИВУ

Розвиток системи публічного маркетингу в структурі державного управління є складним багатоаспектним процесом, актуальність якого визначена процесами реформування галузі. Варто зазначити, що будь-які соціально-економічні та суспільно-політичні трансформації відбуваються в умовах високого впливу зовнішніх та внутрішніх факторів. Кількість факторів впливу та їх роль визначаються набором стейкхолдерів, що зацікавлені або не зацікавлені у тих чи інших трансформаціях, а роль впливів залежить від організаційно-економічного механізму реалізації, початкових позицій, потенціалу впровадження, можливих наслідків. У статті визначається актуальність процесів аналізу зовнішніх та внутрішніх впливів на механізми публічного маркетингу, що безпосередньо впливає на побудову ефективної маркетингової системи на рівні державного управління. Аналіз внутрішніх факторів полягає у частковому аналізі механізмів оцінки та використання наявних і прихованих ресурсів, як потенціалу до впровадження суспільних змін на рівні державного управління, базовим поняттям тут висапує організаційний механізм трансформації, адже його вплив на використання потенціалу є вирішальним. Зовнішні фактори є багатоаспектними, доцільно зазначити, що чим більш широке коло факторів впливу розглядається при формуванні системи публічного маркетингу, тим більш ефективними будуть впровадження управлінських механізмів та результативність даної системи. У статті розроблено структурно-логічну модель чинників впливу на процеси та впровадження механізмів публічного маркетингу, обгрунтовано вибір цих чинників відповідно до аналізу різних категорій стейкхолдерів. У результаті проведеного дослідження наводяться приклади можливих управлінських впливів на рівні державного управління політикою реформування та трансформації процесів державотворення з метою впровадження та ефективного використання механізмів публічного маркетингу у забезпечення просування та позиціонування соціально-економічних та суспільно-політичних процесів на національному рівні.

Ключові слова: державне управління; публічний маркетинг; світовий досвід публічного маркетингу.

Olena Uhodnikova

Associate Professor of the Department of Tourism and Hospitality Business,
O.M. Beketov National University of Urban Economy, PhD of Economics

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-2218-0041>

IMPLEMENTATION OF PUBLIC MARKETING MECHANISMS: EXTERNAL AND INTERNAL INFLUENCES

The development of the public marketing system in the structure of public administration is a complex multifaceted process, the relevance of which is determined by the processes of reforming the industry. It should be noted that any socio-economic and socio-political transformations occur under conditions of high influence of external and internal factors. The number of influencing factors and their role are determined by a set of stakeholders who are interested or not interested in certain transformations, and the role of influences depends on the organizational and economic mechanism of implementation, initial positions, implementation potential, possible consequences. The article determines the relevance of the processes of analysis of external and internal influences on the mechanisms of public marketing, which directly affects the construction of an effective marketing system at the level of public administration. The analysis of internal factors is a partial analysis of mechanisms for assessing and using existing and hidden resources as a potential for social change at the level of public administration, the basic concept here is the organizational mechanism of transformation, because its impact on capacity is crucial. External factors are multifaceted, it is worth noting that the wider the range of influencing factors considered in the formation of the public marketing system, the more effective will be the implementation of management mechanisms and the effectiveness of this system. The article develops a structural and logical model of factors influencing the processes and implementation of mechanisms of public marketing, substantiates the choice of these factors in accordance with the analysis of different categories of stakeholders. The study provides examples of possible managerial influences at the level of public administration policy of reforming and transforming state-building processes in order to implement and effectively use public marketing mechanisms to promote and position socio-economic and socio-political processes at the national level.

Key words: public administration; public marketing; world experience of public marketing.

Постановка проблеми

В умовах глобальних змін та трансформацій суспільства високу увагу в системі публічного управління слід приділити процесам реформування ключових підходів до побудови системи управління суспільними процесами. Застарілі механізми, парадигми та концепції призводять до негативної зворотної реакції з боку суспільства, породжуючи проблеми непорозуміння, недовіри, створення негативного іміджу органів державної влади. Використання ж сучасних технологій та інноваційних підходів до побудови управлінських систем привертає увагу населення, створюючи позитивний імідж органів державної влади. Питання позиціонування та промоції у системі державного управління, враховуючи високу актуальність поставлених до реформації завдань, мають значні пріоритети. Вирішення цих питань лежить у площині пошуку ефективних концептуально-прагматичних рішень щодо впровадження системи публічного маркетингу у різні управлінські процеси на рівні державної влади. Актуальність питань пошуку ефективних механізмів впровадження системи публічного маркетингу пояснюється і високим впливом інформаційних та цифрових технологій на формування суспільної думки, процеси розвитку суспільства. Актуальність та увага до інформаційних технологій у суспільстві зростає в геометричній прогресії, чому також сприяли пандемічні обмеження, що виявили додаткові можливості онлайн спілкування, використання соціальних мереж та інформаційних впливів. Отже, зважаючи на актуальність тематики дослідження, доцільно проаналізувати шляхи впровадження системи публічного маркетингу в процеси державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Враховуючи високу суспільну роль інформаційно-комунікаційних процесів доцільно виділити дослідження, присвячені питанням впровадження маркетингових підходів у систему державного управління, зокрема, роботи науковців: основоположника теорії маркетингу Філіпа Котлера [1], авторів, що визначали окремі теоретичні аспекти публічного маркетингу В. Т. Шатун [2], окремі аспекти забезпечення суспільних потреб та запитів у системі державного управління О. М. Непомянцій, А. О. Дегтяр, О. Г. Острогляд [3–4], соціальні аспекти державного маркетингу у роботі К. М. Романенка [5] та інші автори.

Проте, розвиток систем державного управління та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій визначає нові вимоги та перспективи впровадження механізмів публічного маркетингу у сферу державного управління.

Мета

Актуальність, практичне значення та інноваційність тематики дослідження визначили мету статті – розробка структурно-логічної моделі впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на впровадження та ефективну реалізацію механізмів публічного маркетингу у системі державного управління. Відповідно до поставленої мети у статті вирішуються наступні науко-

во-методичні та теоретико-прикладні завдання:

- проводиться аналіз особливостей впровадження публічного маркетингу у сферу державного управління;
- розробляється карта стейкхолдерів процесів впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління;
- розробляється структурно-логічна модель формування та впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління;
- надаються окремі рекомендації щодо практичного впровадження та використання розробленої структурно-логічної моделі формування та впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління.

Виклад основного матеріалу

Публічний маркетинг доцільно розглядати як відносно нове поняття у системі державного управління. Маркетинг як дефініцію частіше застосовують до бізнес-процесів приватного сектору: аналіз ринку, визначення ніші, розробка портрету цільової аудиторії, процеси ціноутворення, збуту, формулювання унікальної торгової пропозиції, розробка споживчих характеристик товару чи послуги, реклама, просування, брендинг тощо. Такий широкий спектр послуг, який виконуються маркетинговими системами, визначає необхідність комплексного підходу до побудови теоретичного визначення поняття маркетингу. Класиком маркетингу Філіпом Котлером було надано наступне визначення поняття маркетинг, який він використовував для приватного сектору економіки: «вид діяльності людини, що спрямована на задоволення потреб та запитів шляхом обміну» [1]. Відповідно до теоретичної парадигми Ф. Котлера маркетинг доцільно розглядати як систему взаємозв'язків інтересів учасників ринку – рис. 1

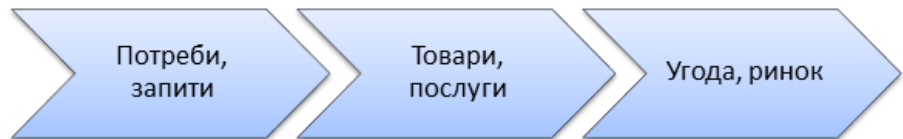


Рис. 1. Структура теоретичної парадигми маркетингу за Ф. Котлером [1]

Якщо поняття маркетингу має високу структурованість, мультифункціональність та комплексність, то управління маркетинговою діяльністю має враховувати якомога більший спектр елементів самого маркетингу, які перебувають у трансформації шляхом надання їм кількісних чи якісних змін через застосування управлінських функцій. Отже, управління маркетингом охоплює поняття «аналізу, планування, впровадження та контролю ходу проведення заходів», які мають на меті підвищення ефективності проведення «обмінів» на ринку між виробниками та споживачами з метою досягнення цілей компанії (підвищення прибутків, збільшення долі ринку, вихід на нові ринки, охоплення нової цільової аудиторії тощо). Схематично процеси управління маркетингом можна представити у вигляді наступної схеми (рис. 2)



Рис. 2. Процеси управління маркетингом як система [2]

Впровадження маркетингу у систему державного управління має ряд специфічних особливостей, що пов'язано із унікальністю публічних функцій та потреб і запитів споживачів у публічній сфері. Головними особливостями системи публічного маркетингу є наступні [3–4]:

- висока суспільна роль потреб та запитів на публічні послуги,
- формування системи надання публічних послуг визначає ставлення споживачів не лише до конкретного суб'єкту підприємницької діяльності (як у системі приватного маркетингу), а до держави в цілому, що впливає на зовнішню та внутрішню політику держави, реалізацію державних пріоритетів, національну безпеку та інші основи сталого розвитку держави та державності,
- публічний маркетинг охоплює всі категорії населення, отже має дуже широку цільову аудиторію, на яку має бути розрахована маркетингова політика, що значно ускладнює її впровадження,
- публічний маркетинг орієнтується на використання коштів державного бюджету та бюджетів різних рівнів, враховуючи приватні інвестиції лише як результат маркетингової діяльності, що ускладнює систему фінансування маркетингових процесів,
- бюрократичні державні системи є мало гнучкими до процесів впровадження публічного маркетингу, адже в його основі лежать саме людиноцентричний підхід, що передбачає руйнування зайвих бюрократичних бар'єрів.

Отже, публічний маркетинг доцільно розглядати як публічну систему у структурі державного управління, що спрямована на

реалізацію потреб та запитів населення на публічні послуги, формування іміджу держави на зовнішньому та внутрішньому рівнях [5].

Розподіл системи публічного маркетингу на формування його процесів на зовнішньому та внутрішньому рівнях визначає необхідність структуризації зацікавлених сторін (стейкхолдерів) системи публічного маркетингу, що здійснюють безпосередній вплив на його впровадження у державне управління. Отже, у ході до-

слідження стейкхолдери були поділені на зовнішніх та внутрішніх. Зовнішні стейкхолдери – це ті категорії суб'єктів та об'єктів державного управління, які мають прямий чи опосередкований зв'язок із процесами впровадження системи публічного маркетингу. До внутрішніх стейкхолдерів відносяться безпосередньо інституції чи конкретні особи, які впроваджують систему публічного маркетингу на різних рівнях управління: національному, регіональному, місцевому. Відповідно до запропонованої концепції поділу стейкхолдерів було визначено стейкхолдерів 1 та 2 рівня впливу. Перший рівень впливу характеризує стейкхолдерів, що мають безпосередню зацікавленість або беруть безпосередню участь у впровадженні механізмів публічного маркетингу, другий рівень стейкхолдерів – це зацікавлені особи, що можуть взяти участь у реалізації концепції публічного маркетингу у разі визначення цінності для них при побудові системи публічного маркетингу на рівні державного управління.

Внутрішні			Зовнішні	
2 рівень	1 рівень		1 рівень	2 рівень
Міжнародні організації, членами яких є Україна, що розробляють рекомендації для органів виконавчої влади	Центральні органи виконавчої влади		Населення	Іноземні партнери України
Органи законодавчої влади	Регіональні органи виконавчої влади	Стейкхолдери	Приватний сектор	Фонди технічної фінансової допомоги
	Державні службовці		Громадські організації	Закордонні інвестори
			Органи місцевого самоврядування	Туристи та екскурсанти

Рис. 3. Карта стейкхолдерів системи публічного маркетингу (розроблено автором)

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Відповідно до запропонованої карти стейкхолдерів доцільно розробити структурно-логічну модель формування та впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління (табл. 1)

- система нормативно-правового забезпечення,
- рівень соціально-економічного розвитку країни,
- рівень розвитку громадських інституцій,
- міжнародне позиціонування та зовнішня політика, що визначає відношення до держави на міжнародній арені,

Таблиця 1

Аналіз факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління

Внутрішні фактори		Зовнішні фактори	
2 рівень	1 рівень	1 рівень	2 рівень
- рівень довіри донорів до національної системи державного управління - рівень корупції, - рівень бюрократизму, - міжнародна політика: пріоритети та інтереси, - рівень міжнародної активності держави,	- організаційні процеси впровадження публічного маркетингу - системи моніторингу та контролю - нормативне забезпечення процесів впровадження публічного маркетингу	- характеристики структури населення, - соціальний розвиток, - рівень освіти, суспільний розвиток, - цілі та пріоритети населення різних соціальних категорій, - рівень доступу населення до офіційної інформації	- інвестиційна привабливість держави, - ресурсно-економічний потенціал, - рівень суспільного розвитку, - рівень розвитку міжнародного партнерства, - прозорість та простота ведення фінансово-економічної діяльності
- запити та потреби суспільства, - рівень бюрократизму, - формування внутрішньої та зовнішньої національної політики	- регіональна політика - фактори регіонального розвитку (потенціал регіонів) - інтереси регіональних еліт	- рівень розвитку підприємницької активності, - раціональна система нормативно-правового забезпечення розвитку підприємництва, - рівень корупції та бюрократії, - лібералізація ринків, - рівень публічно-приватної співпраці	- рівень довіри донорів до національної системи державного управління, - рівень міжнародної співпраці, - інноваційність пропозицій співпраці
	- кваліфікації фахівців державної служби у галузі маркетингу - особисті якості, - система підготовки фахівців для органів державного управління у сфері маркетингу	- ступінь розвитку громадського сектору, - можливості для впливів (організації, дорадчих органів, моніторингу та контролю) через громадські інституції діяльності органів державної влади, - рівень забезпечення конституційних демократичних прав та свобод	- сприятливий інвестиційний клімат, - раціональна система нормативно-правового забезпечення інвестиційної діяльності, - низький рівень корупції, - рівень міжнародної співпраці,
		- рівень співпраці органів місцевої влади та органів державної влади, - раціоналізація процесів децентралізації, - узгодженість інтересів місцевих еліт та державних пріоритетів	- наявний туристсько-рекреаційний потенціал, - матеріально-технічне забезпечення туристської привабливості, - формування позитивного туристичного іміджу, - транспортна доступність та високий рівень сервісу

Отже, у результаті проведеного дослідження визначено низку факторів, що здійснюють вплив на впровадження системи публічного маркетингу відповідно до розробленої карти стейкхолдерів. Розробка окремих аспектів практичного впровадження та використання розробленої структурно-логічної моделі формування та впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління дозволила виділити групи факторів впливу:

- сприятливий інвестиційний клімат,
- рівень освіти та кваліфікації фахівців у системі державного управління,
- національні пріоритети,
- ресурсно-економічний потенціал,
- взаємодія органів влади різних рівнів та приватного сектору,
- людиноцентризм та людиноорієнтованість системи державного управління,

- базові пріоритети держави та стратегічні вектори державного розвитку.

Висновки

Отже, у результаті проведеного дослідження було сформульоване теоретичне визначення поняття публічного маркетингу, яке від парадигми приватного маркетингу, відрізняє його висока суспільна роль, широке охоплення цільової аудиторії та рівень державних пріоритетів. Метою статті було визначення факторів впливу на формування та діяльність системи публічного маркетингу, отже була побудована структурно-логічна модель формування та впливу факторів зовнішнього та внутрішнього середовища на впровадження механізмів публічного маркетингу у систему державного управління шляхом аналізу стейкхолдерів та розробки дворівневої карти стейкхолдерів зовнішнього та внутрішнього середовища.

Література.

1. Филип Котлер. Основы маркетинга: краткий курс. / пер. с англ. Київ: ООО «И.Д. Вильямс», 2016. 496 с.: ил. – Парал. тит. англ.
2. Шатун В. Т. Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація. *Наукові праці. Державне управління*. 2016. Вип. 255. Т. 267. С. 181–187.
3. Nepomnyashchyy O. M., Diegtiar O. A. Local self-government in Ukraine under conditions of decentralization: vector of development. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-46-4.07>
4. Дегтяр О. А., Острогляд О. Г. Использование методов самоменеджмента в управлении устойчивым развитием организации. *Интернаука*. 2018. Том. 2. № 4(44). С. 27–31.
5. Романенко К. М. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 10. С. 85–88.

References.

1. Fylyp Kotler. Osnovy marketynha: kratkyi kurs. per. s anh. Kyiv: ООО «Y.D. Vyliams», 2016. 496 s.: yl. – Paral. tyt. anhl.
2. Shatun V. T. Marketynh v publichnomu upravlinni: sutnist, spetsyfika, klasyfikatsiia. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*. 2016. Vyp. 255. T. 267. S. 181–187.
3. Nepomnyashchyy O. M., Diegtiar O. A. Local self-government in Ukraine under conditions of decentralization: vector of development. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-46-4.07>
4. Diehtiar O. A., Ostrohliad O. H. Yspolzovanye metodeodov samomenedzhmenta v upravlenyy ustoichyvym razvytyem orhanyzatsyy. *Internauka*. 2018. Tom. 2. № 4(44). S. 27–31.
5. Romanenko K. M. Derzhavnyi marketynh yak mekhanizm maksymizatsii sotsialnoi efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2010. № 10. S. 85–88.

**ДЕРЖАВНА
СЛУЖБА**

**CIVIL
SERVICE**

Володимир Вербановський
аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена міжнародному досвіду створення та функціонування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в Україні перебувають на етапі становлення, а тому характеризуються системними прогалинами, й потребують вдосконалення з метою збільшення їх ефективності. В статті був проведений аналіз для визначення того, як керувати найбільш корупційно вразливими процесами і які необхідні заходи для підвищення стійкості проти корупційних ризиків. Автор розкриває позитивні та негативні тенденції протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в різних країнах сучасного світу та визначає найбільш моделі, які є найбільш корисні для України.

Ключові слова: корупція; корупційні ризики; система; публічна служба; міжнародний досвід; законодавство.

Vladimir Verbanovsky
PhD student of the State Studies and Law Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THE MECHANISMS FOR COUNTERING CORRUPTION RISKS IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Problem statement and relevance. The issue of combating corruption risks in the public service system is extremely important not only for Ukraine, but also for other countries, as the sustainability of democratic development of the state largely depends on the proper implementation of the principles of law and justice in the public service, as well as strict compliance with the provisions of applicable law by its representatives. Despite the severity, the mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine are in the process of formation, and therefore are characterized by systemic gaps and need to be improved to increase their effectiveness. This necessitates the study of international experience in combating corruption risks in the public service system for the possibility of its implementation in national practice.

The purpose of the article. The main purpose of the article is to reveal the international experience in the creation and operation of an effective mechanism for combating corruption risks in the public service system. The main purpose of the article is to analyze the experience of the European Union and other countries in the organizational and legal framework for the creation and effective functioning of mechanisms to combat corruption risks in the public service system.

The essence of the study. The article is devoted to the international experience of creation and functioning of mechanisms of counteraction to corruption risks in the system of public service. Mechanisms for combating corruption risks in the public service system in Ukraine are in the process of formation, and therefore are characterized by systemic gaps and need to be improved in order to increase their effectiveness. The article conducted an analysis to determine how to manage the most vulnerable processes and what measures are needed to increase resilience to corruption risks. The author reveals the positive and negative trends in combating corruption risks in the public service system in different countries of the modern world and identifies the most models that are most useful for Ukraine.

Conclusions and final results. After reviewing the international experience in combating corruption risks in the public service system, we can conclude that despite the differences, its common vector is the same - to identify and eliminate corruption risks that exist or may arise in the process of public administration through external and internal analysis. This statement is the basis for the formation of mechanisms to combat corruption risks in the public service system in every democracy, the priority of which is to minimize and further eradicate corruption as a socio-legal phenomenon, including in Ukraine. Further study of foreign experience mechanisms for combating corruption risks in the public service system can be carried out in the direction of expanding the range of countries whose experience can be useful for Ukraine.

Key words: Corruption; corruption risks; system; public service; international experience; legislation.

Постановка
проблеми

Проблематика протидії корупційним ризикам у системі публічної служби є надзвичайно актуальною не лише для України, а й для інших держав світу, оскільки сталість демократичного розвитку держави значною мірою залежить від належної реалізації принципів законності та справедливості у процесі здійснення публічної служби, а також неухильного дотримання положень чинного законодавства її представниками. Попри гостроту, механізми протидії корупційним ризикам в системі публічної служби

в Україні перебувають на етапі становлення, а тому характеризуються системними прогалинами, й потребують вдосконалення задля збільшення ефективності їхнього застосування. Наведене обумовлює необхідність дослідження міжнародного досвіду протидії корупційним ризикам в системі публічної служби на предмет можливості його імплементації у національну практику.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Наукове опрацювання цього питання притаманне розробкам таких

© Вербановський В. В., 2021.

науковців як: В. М. Баришніков, І. Ю. Бор, С. Вольф, Р. В. Гречанюк, Ю. В. Гришова, О. О. Дудоров, А. П. Закалюк, М. І. Камлик, Т. В. Ковальова, О. М. Костенко, М. І. Мельник, А. М. Михненко, Є. В. Невмержицький, А. І. Редька, В. В. Решота, В. М. Трепак, А. О. Фальковський, М. І. Хавронюк та інших. Водночас проблематика дослідження вимагає комплексного всебічного підходу до механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Мета

Основною метою статті є розкриття міжнародного досвіду в створенні та функціонуванні ефективного механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби. Основна мета статті передбачає аналіз досвіду країн Європейського союзу та інших держав світу в організаційно правовому забезпеченні створення та ефективного функціонування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби.

Основою методології дослідження є системний, системно-функціональний та аксіологічний підходи. Також плідно використовувався герменевтичний метод, що дозволяє розкрити особливості законодавства країн що аналізуються. Системний підхід дозволив визначити механізм протидії корупційним ризикам в публічній служби як цілісну розвиваючу систему. Аксіологічний підхід надав можливості висвітлити проблематику створення та ефективного функціонування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби з точки зору основних правових цінностей якими є верховенство права, свобода, рівність справедливості.

Виклад основного матеріалу

Однією із найперших та передових зарубіжних практик протидії корупційним ризикам є методологія «превентивної самооцінки корупційної вразливості в публічній сфері», запроваджена в 2003 році в Нідерландах. На основі цієї методики, державні органи могли проводити оцінку корупційних ризиків. Особливістю останньої було використання двох концептуально та процедурно узгоджених методів: аналізу законодавства та проведення опитувань посадовців. Така комбінація дозволила вийти за межі формальної оцінки ризиків як переважно гіпотетичних моделей поведінки (ідеальних типів) та визначити можливості реалізації таких моделей в контексті конкретних ситуацій.

Підхід, який використовується за нідерландською методологією оцінки вразливості до корупції для нейтралізації так званої корупції є трикутник – мотивація, можливість, і раціоналізація. При визначенні сфери оцінки ризику слід враховуються будь-які сфери, де слабкі сторони контролю можуть призвести до збільшення ризику отримання неправомірної вигоди. Загалом, дана методологія передбачає наступну сукупність послідовних дій:

- визначення та оцінка областей вразливості – притаманна діяльності і процесам організації, які виявляються при укладанні контрактів, видачі документів, законодавчих, правозастосовних та інших відносини між урядом та громадянами (бізнес-сектор), а також в управлінні державною власністю.

- оцінка чинників підвищеної вразливості (зростаюча складність, швидкі зміни, керівництво та підлегли).
- оцінка рівня розвитку системи управління на основі цілісності, яка показує стійкість даної організації або її організаційних підрозділів з точки зору виникнення корупційних ризиків.
- аналіз відхилень, який проливає світло на те, чи є баланс між профілем вразливості, визначеним в першому та другому рівнях розвитку (стійкості) системи управління.

Проведений аналіз надалі є основою для визначення того, як керувати найбільш корупційно вразливими процесами і які необхідні заходи для підвищення стійкості проти корупційних ризиків [1].

Також, варто відмітити, що в Нідерландах здійснюється цікава практика застосування методу самооцінки «Self-Assessment INTegrity», або «SAINT». Методом є семінар, який складається з двох етапів. Спочатку учасники вибирають найбільш вразливі процеси на основі інвентаризації основних і допоміжних процесів оцінюваної організації. Потім описуються найбільш серйозні ризики при забезпеченні доброчесності в рамках окремих процесів. Наступним етапом оцінюється існуюча в організації система забезпечення доброчесності на предмет ефективності та адекватності. У підсумку, учасники складають карту, де відображуються заходи, що вживаються в системі забезпечення доброчесності, у тому числі ті, які оптимально підходять для зміцнення захисту вразливих сторін, що утворюються в результаті процесів, найбільш схильних до корупції [2].

Болгарський досвід протидії корупційним ризикам у публічній службі регламентовано Законом «Про корупцію та конфіскацію незаконно набутого майна» від 19 січня 2018 року. Серед напрямків попередження корупції даним нормативно-правовим актом визначено проведення аналізу, розроблення та пропонування заходів щодо запобігання та протидії корупції та координування їх впровадження. Реалізація наведених положень покладена на Комісію з протидії корупції та конфіскації незаконно набутого майна, яка у відповідності до ст. 32 вищевказаного закону зобов'язана, здійснювати такі заходи з метою протидії корупційним ризикам у публічній службі:

- узгоджувати кожен законопроект, підготовлений органами виконавчої влади, щодо наявності корупційного ризику, а також проводити подальший аналіз впливу закону;
- визначити та проаналізувати сфери ризику корупції;
- розробити заходи з антикорупційною орієнтацією;
- методично підтримувати застосування заходів з антикорупційною орієнтацією;
- провести подальший аналіз впливу щодо застосованих заходів антикорупційною орієнтацією;
- розробляти методології оцінки корупційного ризику, етичні стандарти поведінки, системи перевірки доброчесності та надавати допомогу у їх впровадженні;
- розробити пропозиції щодо внесення змін до законодавства з антикорупційною спрямованістю.

У відповідності до вище окреслених норм, у Болгарії корупційні ризики у публічній службі оцінюються

відповідно до Методології оцінки корупційних ризиків, затвердженої Прем'єр-міністром країни. Даний документ вказує на чотири категорії показників корупційного ризику: об'єктивні (монопольне становище в адміністрації – автономне прийняття рішень); суб'єктивні (незнання про нормативні акти, що стосуються діяльності адміністрації); внутрішні (недостатня адміністративна спроможність або відсутність ефективного контролю); зовнішній (часті зміни в законодавстві).

Сукупність існуючих категорій надає змогу інспекціям, сформованим в органах публічної влади проводити оцінку та кваліфікувати ступінь корупційного ризику як низький, середній або високий. При цьому, ступінь корупційного ризику вважається низьким при наявності меншої третини умов, середнім – за наявності більшої третини умов, високим – за наявності більшої половини умов корупційного ризику.

Визначений ступінь корупційного ризику надає змогу обрати належні та ефективні заходи щодо управління ними. Зокрема, збір підписів працівників для підтвердження та забезпечення їх обізнаності із антикорупційним законодавством, запровадження або вдосконалення систем постійного моніторингу та аналізу ризиків корупції в структурі та звітність про результати роботи, вдосконалення організації роботи за допомогою підвищення контролю за структурними підрозділами, особливо сприйнятливими до корупційного тиску (комісії з державних закупівель, концесії, оцінки, дозволи тощо), вдосконалення системи доступності повідомлення та збору сигналів про корупцію від викривачів та подальші перевірки, дій у разі виявлення, а також підтвердження таких порушень. Окрім того, здійснення публічної служби із середнім або високим ризиком підлягає регулярному моніторингу [3].

У Литві протидія корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється у відповідності до Закону «Про запобігання корупції» від 28 травня 2002 року. Статтею 5 цього нормативно-правового акту, до заходів запобігання корупції віднесено аналіз корупційного ризику, який законодавчо розтлумачений як аналіз діяльності державних або муніципальних установ з точки зору боротьби з корупцією у порядку, встановленому Урядом, та мотивованих висновків щодо зменшення корупції, підготовки антикорупційної програми та подання пропозицій щодо змісту програми, а також рекомендації державним чи муніципальним установам щодо інших заходів щодо запобігання корупції.

Таким чином, литовським законодавством покладено обов'язок на керівників державних чи муніципальних установ, структурних підрозділів або особи здійснювати запобігання та боротьбу з корупцією, визначати сфери діяльності державної чи муніципальної установи, в яких існує велика ймовірність корупції. При цьому, відмітимо, що у Литві, сфера діяльності державної чи муніципальної установи класифікується як область, де існує велика ймовірність корупції, якщо вона відповідає одному або кільком із наступних критеріїв:

- в державній чи муніципальній установі скоєно кримінальне правопорушення корупційного характеру;
- основними функціями державної чи муніципальної установи є виконання контролю або нагляду;

- функції, завдання, робота та процедури прийняття рішень та відповідальність окремих державних службовців не детально регламентовані;
- діяльність державної чи муніципальної установи пов'язана з наданням або обмеженням дозволів, знижок, пільг та інших додаткових прав;
- державна чи муніципальна установа переважно приймає рішення, які не потребують схвалення іншої державної чи муніципальної установи;
- у процесі діяльності державної чи муніципальної установи використовується інформація, що становить державну або службову таємницю;
- попередній аналіз корупційного ризику в державній чи муніципальній установі виявив слабкі місця в роботі.

У сферах діяльності державної чи муніципальної установи, де існує велика ймовірність корупції, може бути проведений аналіз ризику корупції. Визначаючи необхідність проведення аналізу корупційного ризику у сферах діяльності державної чи муніципальної установи, Служба спеціальних розслідувань оцінює, чи відповідає діяльність державної чи муніципальної установи одному чи кільком із наступних критеріїв:

- були спроби з порушенням порядку, встановленого нормативно-правовими актами, вплинути на працівників державної чи муніципальної установи або на прийняті ними рішення;
- корупційні правопорушення були розкриті в інших державних чи муніципальних установах, що виконують подібні функції;
- кримінальні правопорушення корупційного характеру були розкриті в інших державних чи муніципальних установах, що виконують подібні функції;
- існує необхідність удосконалити систему нагляду за діяльністю державної чи муніципальної установи;
- прийняті рішення стосуються матеріальної чи іншої вигоди зацікавленої сторони;
- виявлено порушення норм чинного порядку (наприклад, при розподілі бюджетних коштів, оформленні замовлень та прийнятті інших рішень);
- державна або муніципальна установа є незалежним розпорядником бюджетних асигнувань;
- Державна аудиторська служба, омбудсмени Сейму чи інші контрольні чи наглядові установи встановили порушення діяльності цієї державної чи муніципальної установи;
- отримано іншу інформацію щодо проявів корупції, що існують у діяльності державної чи муніципальної установи.

Аналіз корупційного ризику охоплює сфери діяльності державної або муніципальної установи, де існує велика ймовірність корупції, та системи нагляду в цих сферах й проводиться Спеціальною службою розслідувань у порядку, встановленому урядом [4]. За результатами оцінки, Спеціальна служба розслідувань надає конкретні рекомендації щодо усунення виявлених проблем. Зазвичай, такі рекомендації передбачають: створення спеціальних планів реформування процедур, вдосконалення систем внутрішнього контролю та звітності, поліпшення якості регламентуючих документів, підвищення прозорості прийняття рішень, тощо.

Також видається доцільним звернути увагу й на досвід Молдови щодо протидії корупційним ризикам у системі публічної служби. Основою для його формування є Закон «Про невідкупність» від 25 травня 2017 року. Положення даного нормативно-правового акту визначають сутність поняття «ризик корупції» як ймовірність виникнення корупційних проявів, негативно впливають на виконання публічних суб'єктом своїх завдань. Загалом, протидія корупційним ризикам в системі публічної служби покладена на керівників публічних суб'єктів та Національний центр по боротьбі із корупцією, які є відповідальними за застосування заходів контролю невідкупності в публічному секторі у таких напрямках: усунення ризиків корупції в процесі розробки проектів законодавчих, нормативних та відомчих актів (майбутні ризики) та управління ризиками корупції (існуючі ризики).

Керівник публічного суб'єкта і публічні агенти, відповідальні за розробку проектів законодавчих, нормативних та відомчих актів, зобов'язані не допускати і виключати фактори, що сприяють появі ризиків корупції, просувати приватних інтересів на шкоду суспільним і обмеження законних інтересів осіб і / або громадських інтересів в процесі розробки проектів. Окрім того, на керівників публічних суб'єктів покладено й обов'язок забезпечувати менеджмент ризиків корупції в процесі впровадження стандартів етики і професійної невідкупності у відповідно до Закону «Про державний внутрішній фінансовий контроль». Процес менеджменту ризиків корупції в рамках публічного суб'єкта документується в спеціальному реєстрі, який включає:

- опис уразливого заходу / особливого завдання діяльності публічного суб'єкта;
- ризик корупції, що перешкоджає реалізації заходу / особливого завдання;
- ціна ризику (тяжкість / значущість ризику);
- реакція на ризик і дію публічного суб'єкта;
- особа, відповідальна за дію;
- термін / період здійснення дії.

З огляду на те, що керівники публічних суб'єктів займаються внутрішньою протидією корупційним ризикам в системі публічної служби, Національний центр по боротьбі із корупцією є відповідальним за провадження зовнішніх її аспектів. Закон «Про невідкупність» на даний орган покладає обов'язок щодо проведення антикорупційної експертизи та оцінки неінституціональної неподільності, тестування професійної невідкупності та регіонального тестування професійної невідкупності.

Антикорупційна експертиза являє собою процес ідентифікації в проектах законодавчих і нормативних актів ризиків корупції, та факторів, що їх генерують (недоліки проекту, що стосуються формулювань, законодавчої послідовності, прозорості та доступу до інформації, здійснення прав і обов'язків осіб, здійснення повноважень органом публічної влади, механізмів контролю, відповідальності та санкцій), а також у наданні рекомендацій щодо їхнього усунення. Висновок антикорупційної експертизи являє собою аналіз ризиків корупції законодавчого процесу, загальний і детальний аналіз ризиків корупції проекту і висновки.

Оцінка інституційної невідкупності є процесом зовнішнього оцінювання ризиків корупції в рамках публічного суб'єкта з метою виявлення ризиків корупції за допомогою аналітичних і практичних методів (тесту-

вання професійної невідкупності), опису факторів, що визначають виявлені ризики та їх наслідки, а також з метою представлення рекомендацій для їх зменшення.

Ідентифікація ризиків корупції проводиться на основі вивчення практики культивування атмосфери інституційної невідкупності, інцидентів невідкупності, допущених публічними агентами публічного суб'єкта, що надійшла від громадян інформації, матеріалів засобів масової інформації, аналітичних джерел, а також того, яким чином виявленими ризиками корупції порушені права людини. В рамках тесту на професійну невідкупність тестувальником створюються і застосовуються умовні, модельовані ситуації, подібні до тих, що виникають у службовій діяльності, що здійснюються за допомогою прихованих операцій, обумовлених діяльністю і поведінкою тестованого публічного агента, з метою пасивного спостереження, встановлення реакції і поведінки тестованого з тим, щоб визначити ступінь погіршення атмосфери інституційної невідкупності та ризики корупції в рамках публічного суб'єкта. Публічні агенти, які підлягають тестуванню професійної невідкупності, відбираються у випадковому порядку, в залежності від виявлених ризиків корупції. Діяльність по тестуванню професійної невідкупності здійснюється під судовим контролем. Опис ризиків корупції, виявлених і, залежно від обставин, підтверджених в ході тестування професійної невідкупності, і аналіз чинників ризику, що підвищують ймовірність матеріалізації цих ризиків, здійснюються з урахуванням зовнішніх, внутрішніх, операційних та індивідуальних чинників ризику. Завершується оцінка інституційної невідкупності виданням рекомендацій, застосування яких дозволить публічному суб'єкту скоротити корупційні прояви в середовищі публічних агентів і поліпшити атмосферу інституційної невідкупності [5].

Протидія корупційним ризикам в системі публічної служби здійснюється й в Казахстані відповідно до Закону «Про протидію корупції» від 18 листопада 2015 року. Згідно з даним нормативно-правовим актом, серед системи заходів протидії корупції виділено й аналіз корупційних ризиків, які тлумачиться як можливість виникнення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Аналіз корупційних ризиків статтю 8 вказаного профільного закону поділено законодавчо на два різновиди (зовнішній і внутрішній), й загалом є діяльністю із виявлення і вивчення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Розглянемо їх більш детально.

Зовнішній аналіз корупційних ризиків здійснюється уповноваженим органом з протидії корупції в порядку, визначеному Урядом Республіки Казахстан за погодженням з Адміністрацією Президента Республіки Казахстан, за наступними напрямками:

- виявлення корупційних ризиків в нормативних правових актах, які зачіпають діяльність державних органів і організацій, суб'єктів квазі державного сектору;
- виявлення корупційних ризиків в організаційно-управлінській діяльності державних органів і організацій, суб'єктів квазі державного сектору.

До проведення зовнішнього аналізу корупційних ризиків уповноважений орган з протидії корупції має право залучати фахівців і (або) експертів інших суб'єк-

тів протидії корупції. За результатами зовнішнього аналізу корупційних ризиків державні органи, організації та суб'єкти квазі державного сектору вживають заходів щодо усунення причин та умов виникнення корупції. Разом з тим зовнішній аналіз не поширюється на відносини у сферах: вищого нагляду, здійснюваного прокуратурою, досудового провадження у кримінальних справах, провадження у справах про адміністративні правопорушення; правосуддя, оперативно-розшукової діяльності, кримінально-виконавчої діяльності, контролю за дотриманням вимог законодавства Республіки Казахстан про державні секрети.

Що стосується внутрішнього аналізу корупційних ризиків, то останній здійснюється керуючими суб'єктами державних органів, організацій та суб'єктами квазі державного сектору, відповідної до порядку, який визначається відповідним органом самостійно. За результатами внутрішнього аналізу, вживаються заходи щодо усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень[6].

Висновки

Здійснивши огляд міжнародного досвіду протидії корупційним ризикам в системі публічної служби, можна дійти висновку, що попри наявні відмінності, загальний його вектор єдиний – виявлення та усунення корупційних ризиків, що існують або можуть виникати в процесі здійснення публічного управління шляхом здійснення зовнішнього та внутрішнього аналізу. Наведене твердження є базисом для формування механізмів протидії корупційним ризикам в системі публічної служби в кожній демократичній державі, пріоритетом якої є мінімізація та подальше викорінення корупції як соціально-правового явища, зокрема й в Україні. Подальше дослідження зарубіжного досвіду механізму протидії корупційним ризикам в системі публічної служби може здійснюватися в напрямку розширення кола країн, досвід яких може бути корисним для України.

Література.

1. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/file/103040/download%3Ftoken%3DoEbXnKOOvJPm9rrQS5eJ6sPq2cvi2pTNqtiL-kWqxfU+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
2. Яременко О., Яременко С. Використання міжнародного досвіду для оцінки корупційних ризиків. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/march/issue-3/article-16297.html>
3. Про корупцію та конфіскацію незаконно набутого майна: Закон Республіки Болгарія від 19 січня 2018 року. URL: <https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/antikorupzia/zpkonpi.pdf>
4. Про запобігання корупції: Закон Литовської Республіки від 28 травня 2002 року. URL: <http://savada.lt/document.php?id=9223>
5. Про непідкупність: Закон Республіки Молдова від 25 травня 2017 року. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=99995#A000000064
6. Про протидію корупції: Закон Республіки Казахстан від 18 листопада 2015 року. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=69;-55

References.

1. Mizhnarodnyi dosvid zapobihannia ta protydii koruptsii. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/file/103040/downlo>

ad%3Ftoken%3DoEbXnKOOvJPm9rrQS5eJ6sPq2cvi2pTNqtiL-kWqxfU+&cd=4&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

2. Yaremenko O., Yaremenko S. Vykorystannia mizhnarodnoho dosvidu dlia otsinky koruptsiinykh ryzykiv. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/march/issue-3/article-16297.html>

3. Pro koruptsiu ta konfiskatsiiu nezakonno nabutoho maina: Zakon Respubliky Bolhariia vid 19 sichnia 2018 roku. URL: <https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/antikorupzia/zpkonpi.pdf>

4. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Lytovskoi Respubliky vid 28 travnia 2002 roku. URL: <http://savada.lt/document.php?id=9223>

5. Pro nepidkupnist: Zakon Respubliky Moldova vid 25 travnia 2017 roku. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=99995#A000000064

6. Pro protydiiu koruptsii: Zakon Respubliky Kazakhstan vid 18 lystopada 2015 roku. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=69;-55

Tamara Kemarska

senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,

ORIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1033-4170>

SITUATIONAL PRESENTATION OF LEXICAL MATERIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING

The paper is going to review some issues dealing with the ways of presenting lexical material in teaching English for specific purposes. It is substantiated that situational presentation of the lexical material is the vital component of the whole process of mastering vocabulary and developing language skills of the learner. The discussed problem lies in the principle of the communicative method of teaching foreign languages enhancing formation of language skills for intercultural communication in proper specific, business, scientific spheres and situations considering professional thinking of public servants. The situation is meant as the sum total of verbal and nonverbal conditions given to the learner and necessary for him to perform speech action following the outlined communicative task.

Key words: situational presentation; lexical skills; language units; associative connections; speech; communication.

Тамара Кемарська

старший викладач кафедри української і іноземних мов,

ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1033-4170>

СИТУАТИВНА ПРЕЗЕНТАЦІЯ ЛЕКСИЧНОГО МАТЕРІАЛУ У ПІДГОТОВЦІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В статті визначено деякі проблеми відносно шляхів, методичних засобів презентації лексичного матеріалу в процесі викладання предмету «Англійська мова за професійним спрямуванням». Визначено, що вживання ситуацій в ході презентації лексичного матеріалу є передумовою розкриття лексичних одиниць в їх особистих значеннях.

Доведено, що ситуація є сумою вербальних та невербальних умов, необхідних здобувачу для виконання мовленнєвої дії згідно поставленим комунікативним завданням. Використання ситуативних прийомів в роботі з лексичним матеріалом на етапі презентації – одна із відповідей на питання про з'ясування шляхів, які забезпечують швидше вклюдження даного матеріалу в мову здобувачів.

Міцність засвоєння слова залежить від різноманітних зв'язків його з вивченими лексичними одиницями. Тому велику роль відіграє функціональна стратегія відбору та організації мовного матеріалу, його професійної спрямованості (у нашому випадку для державних службовців). Досліджено, що зв'язки встановлюються не тільки в результаті логічно-змістовних дій, а й за законами асоціації, що необхідно мати на увазі при презентації лексики для професійної діяльності. Під виразом "асоціація" науковці мають на увазі формування у певних умовах зв'язку між двома та більш ментальними явищами. Альтернативою для ситуативного підходу є надання здобувачам прикладів в реченнях, в кожному з котрих є типове вживання шуканого слова в контексті.

Розглянута в статті проблема лежить в основі комунікативного методу викладання іноземних мов, спрямованого на формування та розвиток мовленнєвих навичок для міжкультурної комунікації, здатності іншомовного спілкування у конкретних професійних, ділових, наукових сферах і ситуаціях з урахуванням професійного мислення.

Подальші наукові дослідження пов'язані з визначенням ситуації як заходу мотивації мовленнєвої діяльності держслужбовців, а також всіх тих, хто вивчає іноземну мову.

Ключові слова: ситуаційна презентація; лексичні навички; мовні одиниці; асоціативні зв'язки; мовлення; спілкування.

Постановка проблеми

The problem of providing the learners with the proper language material for expressing themselves in various communicative situations requires developing a proper strategy for the selecting and organising the teaching material oriented to the personal demands of the learners in the process of the communication.

The present research is the unified cognitive approach, which includes the ways of logical analysis, the comparative method and the method of the context analysis.

The author considers the process of situational presentation of language material as a set of conditions

and circumstances which encourage learners to communicate and to express ideas, feelings and wishes.

A lot of works have been devoted to the studies of various aspects of presenting new lexical material to learners of foreign languages. As to the role of situation when working with language material, the problem was considered mainly in grammar aspect, though the task of using situations when presenting lexical material has not been widely elucidated yet. The objective of the present research is to identify the situational presentation of lexical

Аналіз останніх досліджень і публікацій

units as the premise of the formation of a foreign language communicative competence of the learners.

Highlighting previously unresolved components of a common problem. The purpose of the article is to determine the main elements of the situational presenting lexics (linguistic, extralinguistic resources, selecting, organising proper language material for teaching English for specific purposes), etc.

Defining the conceptual cognitive bases of the narration, speech situations, the communication objective and the algorithm of the language practices and means of expression, thus helping not only to use the foreign languages as means of professional communication of public servants, but also to overcome the communicative difficulties.

Виклад
основного
матеріалу

The necessity to master foreign languages as means of communication is envisaged in contemporary educational programmes but its bringing to life is far from being fully realised and bears rather a declarative nature than a practical one.

The aim to become proficient in teaching a foreign language requires the search of new ways of improving both the methodology and attention to the language material organization as mastering the vocabulary is essential in developing language skills and lexical units themselves which are diverse and polysemantic phenomena presenting certain difficulties in their acquisition. A number of issues dealing with the ways of revealing lexical units in their particular meanings have been investigated in scientific literature but the personal teaching experience testifies the problems in the course of lexical skills formation, the latter being the inevitable premise for speaking. Very often the learners use new words in their statements, combining them with familiar model phrases without considering the proper situation. So, there is a reason to conclude that purposeful work at language units [LU] from the very beginning of the teaching process can ensure the proper usage of them in the speech. A very important stage of the LU presentation is identifying them against the known material and creating the conditions leading to formation and developing lexical skills.

As the essential premise for the proper language material usage is formed by a situation, it is indispensable to look into the problem from the practical point of view. In practice teachers use situations for training speech skills and mastering the vocabulary but traditionally they often use the same familiar repeating situations and as the result there comes the accretion of a word and a situation, so in this connection there arises the requirement of searching for the ways which could facilitate the usage of LU in the speech.

As the speech is situational, it is possible to use the situations from the very beginning in developing the vocabulary. Hence, according to A.A.Leontiev [2], the situation is meant as the sum total of verbal and nonverbal conditionals given to the learner and necessary and sufficient for him to perform speech action following the outlined communicative task. The problem of using situations is well developed in linguistics conformably to the speech teaching. As to the role of situation when working with language material at the starting level, the problem was considered mainly in grammar aspect by G.V. Rogova, A.A.Glotina, A.M.Timofeev and others.

The problem of using situations when presenting lexical material has not been widely elucidated yet; in practice the situations are created mainly with the help of visual means and methods. Evidently this approach doesn't always train to use LU in speech. Presenting a picture or an object leads to semantisation of the introduced LU disregarding its combinative characteristics. We understand presentation as a separate step including primary consolidation of a new LU which proceeds the active training of the language material. Situations at the speech level are directed to organizing the conditions for the realization of independent utterances by the learners when they have to express their own thoughts and attitude to some things and phenomena. When presenting LU a teacher accentuates the training language means and situations which can create a communicative background, that is a communicative direction that will favour word using in the speech. In the social intercourse a learner is comparatively free in the choice of the language material necessary for expressing his thoughts. According to psycholinguistics, the results of word learning depend on multiform connections of a new word with the known one. For all that the connections appear not only as the result of logical semantic actions but in accordance with the laws of associations. Under the word association psychologists mean a relation formed under certain conditions between two or more mental phenomena.

The research into the problem of associative processes shows they ensure memorizing and reproduction of various reality phenomena in certain connection and consistency. In teaching the vocabulary this phenomena is reflected in the actualization of the most common for any word connections (paradigm or syntagma ones). Their usage may influence the character of the explanation of new lexical units that makes possible to set up optimal ways of their semantisation and to envisage the effectiveness of memorizing words in different combinations. But two moments should be taken into consideration: the organization of the lexical material itself as well as purposeful actions with the language material. R.Johns [1] suggested «linguistic situation» as a unit of the organization of lexical material. This term is used to mark the general idea combining separate words into one semantic group (that is on the basis of certain associative relations). The situations are subdivided into two types: open and closed. Closed situations are characterized with paradigmatic relations (they are the words of one part of speech) for example seasons, jobs; words denoting generic notions, for example «flower» – «a rose, a daffodil, a snowdrop», etc. Open situations are characterized with syntagmatic word relations (words denoting different parts of speech). It is positive that the words are introduced by groups and from the beginning combinative relations are established with the regard of paradigmatic and syntagmatic relations. So, the problem of developing speech skills can be solved by using situational mode in the combination with associative relations.

The background created with the help of communicative situations in the course of presentation will direct the learners' attention to the supposed plan of utterance which is possible with using the presented vocabulary. Thus, the situation when presenting new language material is a stage of the preparation to the realizing the situation in the learner's speech. Practical experience

of using the situations when working with vocabulary showed that the learners demonstrate great interest and seek to use the acquired specialities, in spheres they work in. As has been already stated implementing situations when presenting new lexical units, takes less time for mastering new words and their wide combination with the I learned ones. Providing the learners with the proper language material for expressing themselves in various communicative situations requires developing a proper strategy for the selection and organization of the teaching material oriented to the personal demands of the learners in the process of communication. At the beginning of the process it is vital to identify the most frequent interrelations of the learners which may arise in the process of communication. As interrelations are expressed in speech functions (reports, agreements, statements, etc.), the situation boosts the language functions of the participants of the communication. It is important to keep in mind that in communicative teaching situational presentation of the language material is not an additional or final stage in the work but it is a vital component of the whole process of mastering vocabulary and developing communicational skills.

Communicative teaching system involves different approach to the realization of the situational principle. The main focus of the process is not the reproduction with the help of the visual means or verbal description of action fragments but the creation of the situation 'as the system interrelations of the learners' (E.I.Passov) [3]. The latter is extremely diverse as it embraces various spheres of life, social or material. There can be such types of them: social, moral, relations of joint activity, etc. The actualization of these various types of learners relations can be accomplished through problematic situations, texts and tasks as well as through their own experience, mental outlook, etc. The discussion of the problems may bring together different points of view provoking communication in the foreign language. The situational approach implies that the language that is being taught is realistic; all the words and sentences should come out of a real or imagined real situation. It follows that the meanings of words are tied up with situation in which they are used. For instance the learners understand the meaning of the word implementation not because they have look it up in the dictionary but because they have learned the word it situations, by hearing such collocations as to implement the policy, to implement the law, to implement the governments' educational reforms, etc.

According to Scott Thornbury [5] , ' a situational presentation involves providing a scenario which clearly contextualizes the target word (or words)'. He gives an example of the situation for teaching the word embarrassed/embarrassing; ' Catherine saw a man at the bus stop. His back was turned but she was sure it was her brother, so she tapped him on the shoulder with her umbrella and shouted 'Look out! The police are after you!' The man turned round. He was a complete stranger. She was terribly embarrassed. It was a very embarrassing experience.'

Reinforcing a situational presentation with pictures, board drawings or gestures makes it more intelligible and ,perhaps, more memorable. An alternative to the situational approach is to provide students with example, sentences, each one being a typical instance of the target

word in the context. From the cumulative effect of the sentences the student should be able to hypothesise the meaning of the target word using induction:the mental process of hypothesizing from the examples. For instance the meaning of the word 'claim' can be provided in the following sentences. You will have to prove your claim to the property in a court of law. After the accident he decided to put in a claim for compensation. I do not believe the Government's claim that they can reduce unemployment by the end of the year. [4]

Висновки

The possibility to use situational method when working with lexical material on the stage of presentation is one of the answers to the searching for ways of quick introducing the presented lexical material into students' speech. The above mentioned approach to the problem is a resource of raising the effectivity of foreign languages teaching, mastering oral speech in particular, taking into account scarce hours according to the educational programme.

The problem discussed in the article lies in the principle of the communicative method of teaching foreign languages which during a number of years has been developed at the Humanitarian and Socio-Political Studies Chair of the Odessa Regional Institute for public administration under the President of Ukraine. The achieved results in the combination with the experience of European educational establishments is the main principle of writing programmes, textbooks, manuals for teaching public servants, managers.

Further research is related to determining the motivation and influence of the human factor on selecting the scope of the vocabulary for teaching English in public administration training.

Література.

1. Джоунс Р. Ситуативный словарь. Проблемы отбора учебного материала. Москва, 1971. С. 92–100.
2. Леонтьев А. А. Основы теории речевой деятельности. Москва: «Наука», 1974. 368 с.
3. Пассов Е. И. Коммуникативный метод обучения иноязычному говорению. Москва, 1991. С. 23.
4. Ростовцева В. М. Использование ситуаций при презентации лексики. Иностраный язык в школе 4/90. С. 35–39.
5. Oxford Wordpower. Dictionary for learners of English. Oxford University Press, 2000. P. 116–117
6. Thornbury S. How to teach vocabulary: Pearson Education Limited, 2002. P. 191.

References.

1. Dzhouns R. Sytuatyvnyi slovaniu. Problemy otbora uchebnoho materyala. Moskva, 1971. S. 92–100.
2. Leontev A. A. Osnovy teoryy rechevoi deiatelnosti. Moskva: «Nauka», 1974. 368 s.
3. Passov E. Y. Kommunykatyvnyi metod obucheniya ynoiazыchnomu hovorenyiu. Moskva, 1991. S. 23.
4. Rostovtseva V. M. Yspolzovanye sytuatsyi pry prezentatsyy leksyky. Ynostrannyy yazyk v shkole 4/90. S. 35–39.
5. Oxford Wordpower. Dictionary for learners of English. Oxford University Press, 2000. P. 116–117
6. Thornbury S. How to teach vocabulary: Pearson Education Limited, 2002. P. 191.

Ольга Кіпішинова

магістр ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Людмила Сметаніна

доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.пед.н., доцент

ЦИФРОВІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано новітні тренди та особливості управління персоналом в умовах глобальної цифровізації суспільства та теоретично уточнено сутність поняття цифровізації управління персоналом в органах публічної влади. Визначено пріоритетні напрями розвитку цифровізації управління персоналом в органах публічної влади. Приведено основи практичні рекомендації місцевим органам публічної влади щодо удосконалення процесу цифровізації управління персоналом.

Ключові слова: цифровізація; цифрова трансформація; інформаційно-комунікаційні технології; цифровізація управління персоналом; інформаційна система управління людськими ресурсами HRMIS.

Olha Kipishynova

Master of Public Administration ORIPA NAPA under the President of Ukraine

Lyudmila Smetanina

Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Pedagogical Sciences, Docent

DIGITALIZATION OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES

The article analyzes the latest trends and features of personnel management in the context of global digitalization of society. Clarifying the concepts of digitization and digital transformation. Theoretically clarified the essence concept of digitalization of personnel management in public authorities.

Digitalization of personnel management in public authorities is defined as the transition of public authorities to digital human resource management platforms.

The problems of using non-specialized IT-products for HR systematized. These are data security and privacy concerns, the high cost problems of HR-software, lack of functional versatility. The necessity of introduction the human resources management information system (HRMIS) in the state bodies of Ukraine is analyzed. The information system provides modules related to payroll, financial analysis, the procedure for holding a competition to fill vacancies and internal relocation, has a wide range of tools for working with staff - personal affairs. It will also allow for the effective recruitment of candidates in the field of civil servants. Today HRMIS has already been implemented in 76 state bodies of Ukraine.

Problems of the current state digitalization of personnel management in public authorities on the Kherson region example are analyzed. Practical recommendations to local public authorities on improving the process of digitalization of personnel management are given.

Key words: digitalization; digital transformation; information and communication technologies; digitalization of personnel management; human resources management information system.

Постановка проблеми

Широке впровадження і постійний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій здійснюють значний вплив на всі сфери суспільних відносин, в тому числі на процеси управління і взаємодії зі споживачами в державному і недержавному секторах. Інтеграція сучасних цифрових технологічних рішень змінює всі ланки життя суспільства, у тому числі й базові принципи офісної та управлінської роботи.

Перехід від державного адміністрування до державного менеджменту, від бюрократичної організації до сервісної держави, швидке старіння професійних компетентностей обумовлюють необхідність підвищення результативності, ефективності, професійності та майстерності державних службовців вибір яких здійснюється службою управління персоналом.

Одним з головних напрямів модернізації державної служби України сьогодні є реформування системи

управління персоналом на державній службі. У Законі України «Про державну службу» [1, ст. 1 (п. 6 (ч. 1))] функція з управління персоналом державних органів виділена окремо. В сучасних умовах системних реформ в Україні, таке виокремлення пов'язано із наскрізним значенням функції управління персоналом для публічної влади. Без кадрового потенціалу, його професіоналізму забезпечення будь яких реформ неефективне. Головною метою управління персоналом у сфері публічного управління є забезпечення органів публічної влади необхідним персоналом, підтримка і розвиток на високому рівні його кваліфікації, професіоналізму і компетентності, створення системи оцінки, мотивації, стимулювання і інших необхідних умов для ефективною, результативною та якісною роботи. Тому для керівників державних органів та органів місцевого

самоврядування розробка й упровадження ефективної системи управління персоналом стають однією з актуальних та ключових задач, у вирішенні яких цифрові технології відіграють вирішальну роль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчив, що проблема удосконалення управління персоналом досліджується багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими з різних аспектів. Це роботи Л. Балабанової, К. Ващенко, О. Грішкова, О. Грідіна, Г. Деслера, Г. Дмитренка, В. Данюка, В. Жуковської, Е. Кеннеді, О. Линдюк, Л. Новаковської, Н. Обушної, Л. Прудюс, С. Паркінсона, О. Руденко, К. Січкаренко, О. Семенчук, О. Тищенко, С. Хаджирадєвої, В. Ярового та інших.

Однак питання цифровізації управління персоналом в органах публічної влади потребують подальшого дослідження та уточнення, що обумовило вибір теми нашого дослідження.

Мета

Аналіз сучасного стану цифровізації управління персоналом та надання відповідних рекомендацій щодо удосконалення процесу цифровізації управління персоналом в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу

Цифрова трансформація суспільства у цілому веде за собою перетворення в усіх сферах життя людини. Змінюється все, починаючи від самосвідомості і закінчуючи способами отримання інформації з навколишнього середовища. У відповідь на глобальну трансформацію суспільства в епоху цифровізації повинна змінитись і сфера управління персоналом. До теперішнього часу поняття «цифрова трансформація» та «цифровізація» не одержали однозначного чіткого визначення і часто використовуються без розмежування відмінностей. Уточнимо сутність поняття цифровізації управління персоналом в органах публічної влади.

Цифрова трансформація розглядається як ключовий тренд, характерний для різних галузей і секторів економіки та соціальної сфери [3]. Стратегії цифрової трансформації часто спрямовані на зміну продукції, процесів, організації діяльності (в тому числі управління) на основі застосування інноваційних технологій [4], а також на створення нових можливостей для взаємодії зі споживачами і задоволення їх потреб [5]. Цифрова трансформація – це переосмислення способів організації роботи співробітників для їх ефективної взаємодії з клієнтами за рахунок використання сучасних технологій та аналізу даних. Цифрова трансформація в управлінні персоналом у широкому сенсі – це створення в організації комфортного цифрового середовища та зниження бюрократизації основних процесів з управління персоналом. Цифрова трансформація передбачає якісну зміну всієї моделі управління, починаючи від стратегії та закінчуючи цифровізацією виробничих процесів.

Цифровізація розглядається у двох площинах. У вузькому сенсі являє собою перетворення інформації в цифрову форму, яка в більшості випадків веде до зниження витрат на обробку даних, появи нових можливостей і т. ін. [4]. Цифровізація в ширшому сенсі є тенденцією ефективного світового розвитку, яка вклю-

чає в себе виробництво, бізнес, науку, суспільство і повсякденне життя людей. Цифровізація або діджиталізація – це перехід компанії на електронні платформи. Часто цифровізацію прирівнюють до автоматизації, під якою розуміють перенесення бізнес-процесів у електронні системи для зберігання та обміну даними в зручному для цієї компанії форматі.

У зарубіжній і вітчизняній літературі цифрова трансформація у державному секторі розглядається перш за все, з точки зору трансформації процесів надання державних послуг [6]. При цьому можливість використання цифрових технологій для реалізації інших видів державних функцій і власне для цілей державного управління, в тому числі для визначення, планування, моніторингу та оцінки управлінських рішень і державної політики, не враховуються. Вважаємо, що процеси модернізації, які відбуваються сьогодні в управлінні персоналом в органах публічної влади підпадають під визначення саме процесу цифровізації.

Під цифровізацією управління персоналом в органах публічної влади будемо розуміти перехід державних органів на цифрові платформи управління людськими ресурсами.

Цифровізація в управлінні персоналом – це не просто накопичення великої кількості даних, а головне – це поява нових способів їх обробки. Отже, змінюються процеси і способи прийняття рішень на основі цих даних. Значно легше стає вести особисті справи співробітників, оформляти звіти за рахунок автоматизованих програм обробки даних, спрощується збір інформації і знижує ймовірність помилок.

Спеціалізоване програмне забезпечення для підтримки процесу управління людськими ресурсами, яке з'являється на ринку останнім часом, відповідаючи на реальні запити організацій в умовах цифрової трансформації можна розділити на дві категорії:

- 1) інтернет-технології (корпоративні веб-сайти, електронна пошта, соціальні мережі, професійні спільноти, програми миттєвого обміну повідомленнями);
- 2) спеціалізоване програмне забезпечення (довідково-правові та експертні системи, спеціалізовані комплексні програми, ERP-системи).

Ринок ІТ технологій дуже чуткий до потреб, які виникають у процесі цифрової трансформації управління персоналом. Розробляються додатки для HR-ів та рекрутерів. Необхідність попереднього тестування майбутніх фахівців, оцінки його знань, здібностей, навичок, інших кваліфікацій з метою виокремлення найкращого кандидата на вакантне місце, робить HR-софт для тестування навичок найбільш затребуваним та актуальним. Переважна більшість керівників компаній вважають, що цифровізація HR-процесів призводить до підвищення якості роботи відділу з управління персоналом. Більшість великих корпорацій використовують системи відстеження кандидатів Applicant Tracking Systems або ATS. У якості прикладів можемо навести платформи: Hurma, SurveyMonkey, Workable, Breezy HR, Beamery, BambooHR.

Цифровізація веде не тільки до створення нових інформаційних середовищ і продуктів для спрощення роботи відділів управління людськими ресурсами та рекрутерів, вона також змінює і форми зайнятості. Породжуються певні тренди у сфері праці. З'являються

нові моделі організації роботи людей, такі як: «аутсафінг», «аутсорсинг», «фріланс», «е-ланс» та «ко-воркінг», «краудсорсинг» та інші. Не обходять вони і державний сектор.

Однак, для використання запропонованих продуктів та нових моделей зайнятості на державній службі є певні труднощі та ризики. Серед них – витік інформації. Це одна з найголовніших проблем безпеки установи, у тому числі кадрової. При впровадженні, нові цифрові рішення можуть значно збільшувати ризики витоку інформації, особливо в сфері зберігання персональних даних і роботі з конфіденційною інформацією. Тобто використання існуючих на ринку продуктів для HR-ів можливо лише за умови забезпечення ними належного рівня безпеки.

Слід зазначити також, що IT-рішення, які пропонуються на ринку управління людськими ресурсами не є безкоштовними. Широко функціональні продукти достатньо дорогі як при першому придбанні, так і у підтримці й оновленні. Не кожна державна установа може собі дозволити такий продукт на свій розсуд. Також великий спектр продуктів у різних державних установах не забезпечує універсального стандарту у використанні даних всіма організаціями публічної влади та інтеоперабельність.

Тому відповідаючи на виклики технологічної ери для реалізації специфічних професійних задач управління людськими ресурсами публічного управління держава розпочала розробку та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних органах України. Подібні системи вже використовують великі приватні компанії як в Україні, так і у розвинених країнах світу, про що свідчить міжнародний досвід Ірландії, Австралії, США та ін. По суті така система представляє собою аналог системи ProZoggo тільки в сфері людських ресурсів на державній службі.

1 грудня 2017 року КМУ було прийнято відповідне розпорядження № 844-р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації». У концепції було виокремлено мету впровадження HRMIS як: створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Визначено напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи [2].

Внесення усіх даних про державних службовців у систему забезпечить державні органи можливість працювати в єдиній інформаційній системі, яка об'єднує інформацію про структуру та штатний розпис, посади державної служби, особові справи державних службовців, нарахування і оплату праці, відпустки, кар'єрні досягнення, професійну компетентність та навчання.

Інформаційна система передбачає функціонування модулів пов'язаних з нарахуванням заробітної плати, фінансовою аналітикою, процедурою проведення по конкурсу на заміщення вакантних посад та внутрішнього переведення, має великий спектр інструментів по роботі з персоналом – веденню особових справ. Також дозволить здійснювати ефективний рекрутинг кандидатів саме у полі державних службовців.

Аналіз сучасного стану інформаційно-аналітичного забезпечення публічних органів влади у сфері управ-

ління людськими ресурсами на прикладі Херсонської обласної державної адміністрації засвідчує неодноразовість у питаннях цифровізації процесу управління. Електронний документообіг та інформаційну систему управління персоналом «Кадри» впроваджено в п'яти районних державних адміністраціях Херсонщини та 26 структурних підрозділах Херсонської обласної державної адміністрації. Але є структурні підрозділи, які досі обробляють інформацію вручну. Упровадження інформаційної системи має вирішити наявні проблеми цифровізації управління персоналом в органах публічної влади, вивільнити час та достатньо великий людський ресурс, задіяний у паперовому кадровому обліку.

За стратегію інформатизації (цифровізації) установи в більшій мірі відповідає керівництво. Нами систематизовано порядок дій при впровадженні в установі будь яких нових автоматизованих інформаційних систем та технологій. Цей перелік буде містити ряд простих по суті, але змістовно складних етапів, рекомендованих до виконання:

- 1) визначити мету інформатизації (цифровізації);
 - 2) чітко поставити перед собою завдання: визначити перелік проблем, які повинні вирішити нові технології, описати очікуваний ефект від впровадження інформаційних технологій у цифрах;
 - 3) визначити коло відповідальних за проведення інформатизації осіб з чітким виділенням повноважень;
 - 4) визначитися з видом необхідних до впровадження технологій, відповідно до мети, завдань та проблем, які розв'язуються;
 - 5) визначити перелік і обсяги ресурсів (людських, матеріальних, фінансових), необхідних для проведення інформатизації (цифровізації);
 - 6) визначити внутрішньо організаційні етапи і терміни їх реалізації;
 - 7) розробити систему критеріїв до організації, яка буде здійснювати розгортання нового програмного забезпечення в установі. На основі критеріїв проаналізувати потенційних підрядників;
 - 8) якщо є можливість проаналізувати реальний досвід інших установ з впровадження подібних інформаційних технологій;
 - 9) укласти договір з фірмою-виконавцем із супроводу та обслуговування системи після введення її в експлуатацію;
 - 10) провести навчання персоналу: керівництво відразу повинно взяти до уваги, що можливо доведеться понести фінансові витрати у зв'язку із навчанням персоналу і не потрібно надмірно розраховувати на самонавчання співробітників.
- Упровадження системи HRMIS є окремим випадком реалізації цифрового рішення для відділу по роботі з персоналом і згодом усі органи публічної влади повинні будуть підключені до роботи з цифровою системою. На сьогодні HRMIS вже впроваджена у 76 державних органах України. Процесом впровадження системи управління людськими ресурсами в державних органах опікується Національне агентство з питань державної служби, яким 16 січня 2021 р. було затверджено наказ, який регламентує роботу системи HRMIS та створює юридичні умови для подальшого впровадження системи в державних органах. Наказ затверджує форми:

- Договору про надання доступу до інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (підключення), Заяв та форму Договору про надання доступу (підключення) до інформаційної;
- Заяви про організацію доступу до інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах;
- Згоди на обробку персональних даних в інформаційній системі управління людськими ресурсами в державних органах.

Також здійснено розміщення інформаційних та методичних матеріалів щодо функціонування інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах у розділі «Про HRMIS» офіційного веб сайту підсистеми «Публічний портал» інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах за посиланням: <https://public.nads.gov.ua> [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-21#Text>].

Відповідно керівники органів влади всіх гілок мають юридичні умови, методичні рекомендації щодо удосконалення процесу цифровізації управління персоналом у власній установі. Однак, наявність цифрового продукту її фізичне налагодження у відповідних органах влади не гарантує автоматичне моментальне ефективне використання. Упровадження системи потребує величезної навчальної та роз'яснювальної роботи. Необхідно перш за все навчити державних службовців користуватись системою, роз'яснити її можливості та переваги. Тобто ще однією важливою задачею для керівництва є організація навчання персоналу. Завдяки проведенню цифровізації в будь-якій організації можна також організувати процес дистанційного навчання працівників у віртуальному середовищі.

Спірним залишається питання і тотальної передачі управління персоналом ідеальним і невтомним машинним системам. Якщо комп'ютери повністю замінять службу персоналу, то вийде вже зворотний результат: людина, яка повністю позбавляється людського спілкування, буде все менше і менше задоволена, і її залученість до роботи буде знижуватися. Статистика показує, що стрімка цифровізація всіх сфер життя невблаганно призводить до зростання психічних захворювань, депресій і інших розладів.

На наш погляд, в проведенні цифрової трансформації повинна бути своя «золота середина». Будь-якому співробітникові та держслужбовцю для ефективної роботи необхідні людські увага, тепле слово, підтримка, участь – їх ніколи не замінить жодна сучасна електронна система. По-справжньому прогресивні компанії витрачають сили і значні фінансові ресурси на те, щоб зібрати співробітників з різних регіонів разом і провести очне навчання, замість дистанційного. Необхідно, щоб люди спілкувалися з людьми, щоб задавали питання живим наставникам, а не комп'ютерним ботам, щоб співробітники відчували турботу і увагу, щоб живо взаємодіяли, обговорювали, дискутували, доводили, приймали рішення згуртованою командою, яка значно підвищує якість роботи та результати.

Висновки

Звичайно, цифрова трансформація у сфері управління персоналом поки не є революційною. Дійсно революцією вона стане тільки тоді, коли вся рутинна перейде у керування штучного інтелекту, а

будь-які документи – копії трудових книжок, лікарняні листи, довідки про роботу та інші – співробітник зможе отримати, не звертаючись до відділу персоналу, а зайшовши на сторінку в «особистому кабінеті» або взагалі в додатку для смартфона. У той час як фахівець служби управління персоналом буде розробляти і реалізовувати проекти по залученості, навчанню і розвитку співробітників, здійснювати стратегію і займатися креативною роботою, де штучний інтелект безсилий. І система HRMIS покликана здійснити таку революцію.

Література.

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Голос України*. 2015. № 250.
2. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12. 2017 р. № 844-р. URL: kmu.gov.ua
3. How States Engage in Evidence-Based Policymaking. A national assessment. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative. January 2017. URL: http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf
4. Millet Josh. The 2018 Human Resources Trends To Keep On Your Radar. URL: www.talentmanagement.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018.
5. OECD Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD Publishing, Paris. 2016.
6. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web. 2013. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. Vol. 371: 20120382. URL: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

References.

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. *Holos Ukrainy*. 2015. № 250.
2. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.12. 2017 r. № 844-r. URL: kmu.gov.ua
3. How States Engage in Evidence-Based Policymaking. A national assessment. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative. January 2017. URL: http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf
4. Millet Josh. The 2018 Human Resources Trends To Keep On Your Radar. URL: www.talentmanagement.com.ua/4524-4524-hr-trends-2018.
5. OECD Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD Publishing, Paris. 2016.
6. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance: a Quasi-Paradigm for Government on the Web. 2013. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. Vol. 371: 20120382. URL: <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

Ганна Коваль

завідувач кафедри соціальної роботи, управління та суспільних наук,
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, д.держ.упр., професор
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5317-6876>

Юлія Попіль

аспірант кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розкривається суть державного управління освітою та окреслюються основні проблеми державного управління в системі якості вищої освіти в умовах модернізації. Висвітлено необхідність розробки управлінського інструментарію держави щодо суттєвого оновлення підходів до структури і змісту освітнього процесу. Запропоновано шляхи удосконалення розвитку вищої освіти за допомогою ефективної організації державного управління в цій галузі.

Ключові слова: державне управління; державне управління вищою освітою; вища освіта; якість освіти; реформування вищої освіти; модернізація освіти.

Anna Koval

Head of the Humanitarian Disciplines and Social Work Department
Lviv State University of Life Safety, Doctor in Public Administration, Full Professor
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-5317-6876>

Yuliia Popil

PhD student of the Management and Administration Department
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

STATE GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION QUALITY OF UKRAINE IN MODERNIZATION CONDITIONS: PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVEMENT

The article describes the essence of public administration in education and outlines the main problems of public administration in the quality system of higher education in the context of modernization. The necessity of development of management tools of the state for significant updating of approaches to the structure and content of the educational process is highlighted. Ways to improve the development of higher education through effective organization of public administration in this field are suggested.

Key words: public administration; public administration of higher education; higher education; quality of education; reform of higher education; modernization of education.

Постановка проблеми

Освіта відіграє все більшу роль у розвитку сучасних суспільств, забезпечуючи прогрес у соціальній, економічній та культурній сферах. Глобальні виклики XXI ст. поставили національну систему освіти перед необхідністю формування нової освітньої парадигми, що відбиває реалії постіндустріального суспільства. Так як освіта відіграє вагомую роль у розвитку сучасного суспільства, то вона разом з тим повинна й забезпечити прогрес у соціальній, економічній та культурній сферах. Однією з головних тенденцій розвитку освіти в світі є підвищення її якості. З усією очевидністю це вимагає розширення масштабів і зростання рівня освіти, поліпшення якості підготовки фахівців, а головне – розвитку самої людини, її творчих здібностей. Відповідно до запитів часу відбуваються кардинальні реформуючі процеси в системі управління якістю освіти. Нині Україна робить впевнені кроки до розбудови системи забезпечення якості освіти, щоб сформувати довіру суспільства до навчальних закладів, органів управління освітою та

гарантувати високий рівень якості навчання у школі і закладах вищої освіти.

Вища освіта, як і освіта в цілому – це складний системний об'єкт, як із погляду своєї внутрішньої структури, так і з позицій взаємодії з іншими системами, що утворюють соціальну сферу. Встановлено, вища освіта набуває системні властивості у взаємодії з державною владою, яка ініціює реформи, визначає мету, задачі та стратегію розвитку вищої освіти. Зміна парадигми управління в напрямку відкритості, самоорганізації освітніх процесів обумовлює необхідність переосмислення вже існуючих і встановлення нових функцій державного управління, які з такими характеристиками, як взаємозв'язок, циклічність, логічність, контроль набувають рис відкритості, демократичності, децентралізації, гуманізації.

Модернізація та реформування вищої освіти в Україні є актуальними завданнями на шляху до інноваційного, європейського розвитку українського су-

спільства, підвищення ролі вищої освіти у формуванні освіченого молодого покоління. Модернізація вищої освіти – це система творення майбутнього інтелектуального розвитку України, це – майбутнє не тільки окремого фахівця, випускника закладу вищої освіти, а й держави загалом. Вища школа має стати головним інститутом трансляції культури, акумулювання та передачі інтелектуального потенціалу суспільства, фундаментом людського розвитку, гарантом духовного та культурного прогресу суспільства [1].

Проблема якості вищої освіти в Україні сьогодні набуває важливого ідеологічного, соціального та економічного значення. Пріоритетність даного питання зумовлюється наступними об'єктивними чинниками: по-перше, від якості людських ресурсів залежить рівень розвитку країни та її глобальної економічної конкурентоспроможності; по-друге, якість освіти набуває все більшого значення в забезпеченні конкурентоспроможності випускників вищої школи на ринку праці [3]. У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. зазначено: «Підвищення якісного рівня освіти має бути спрямоване на забезпечення економічного зростання країни та вирішення соціальних проблем суспільства, необхідних для подальшого навчання і розвитку особистості. Якісна освіта є необхідною умовою для забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства» [8]. Отже, якість сучасної вищої освіти тісно пов'язана із економічним зростанням країни, політичною стабільністю й демократичними перетвореннями в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням державного управління якістю освіти в Україні присвячено праці багатьох науковців, зокрема: Н. Батечко, С. Домбровська, Ю. Кальниш, Г. Коваль, В. Крижко, Т. Кристопчук, С. Крисюк, І. Сікорська, С. Шевченко та ін. Модернізація вищої освіти України, як об'єкта державного управління, є предметом досліджень таких вчених, як: М. Ажажа, С. Бабій, І. Бацуровська, К. Ващенко, В. Воротін, Ю. Ковбасюк В. Кравець, В. Лукашук тощо. Слід відмітити, що всі їх дослідження загалом сходяться до висновку про те, що процеси модернізації та євроінтеграції у сфері вищої освіти стали реальністю та спонукають до структурної перебудови як самої системи вищої освіти, так і механізмів державного управління нею.

За визначенням С. Крисюка, державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи [5].

В. Крижко вважає, що державне управління вищою освітою має свою специфіку, тобто сукупність особливих якостей, ознак, які притаманні лише цій сфері. Специфіка управління освітою полягає в особливостях предмету (суб'єкта управління, тобто керівника закладу (установи) освіти), продукту праці (інформації про навчально-виховний процес), знарядь праці (слова, мова) та результатів діяльності менеджера освіти (рівень грамотності, вихованості та розвитку здобувачів освіти) [4].

Державне управління модернізацією вищої освіти, як зазначає М. Ажажа, повинно поєднувати такі напрями: стратегічні (орієнтовані на довготривалу перспек-

тиву, прискорення інтеграції вітчизняної освіти в міжнародний освітній простір, забезпечення формування віртуально-дистанційної парадигми освіти, розробку науково обґрунтованих освітніх стандартів тощо), оперативні (спрямовані на вирішення нагальних проблем в системі вищої освіти, в тому числі покращення фінансового забезпечення освітньої галузі) та трансформаційні (націлені на підвищення якості освітнього процесу через його модернізацію та інтенсифікацію, гуманізацію та гуманітаризацію навчання, перехід парадигми освіти від традиційної до особистісно-орієнтованої, людино-центричної) [2].

Державне управління має в своєму арсеналі механізми соціального захисту, що здатні забезпечувати дотримання гарантій доступу до якісної вищої освіти на засадах реалізації основного принципу вищої освіти як суспільного блага.

Мета

Метою статті є аналіз механізмів державного управління якістю вищої освіти в Україні в умовах модернізації; окреслення основних проблем регулювання вищої освіти; висвітлення шляхів удосконалення розвитку вищої освіти за допомогою ефективної організації державного управління в галузі освіти.

Виклад основного матеріалу

Упровадження європейських стандартів якості освіти у закладах вищої освіти України повинно сприяти конкурентоспроможності та працевлаштуванню випускників як першочергового завдання у подоланні дисбалансу на ринку праці та економічної нестабільності в цілому. Модернізація системи освіти України, наближення її до європейських стандартів передбачає розвиток державно-громадської моделі управління освітою. Реформування нині існуючої системи державного управління освітою має відбуватися в комплексі з реформою публічної адміністрації в Україні [6].

Одним із пріоритетних напрямів державної політики в галузі вищої освіти є модернізація управління, пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю. На цьому наголошується в Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття») та Національній доктрині розвитку освіти в Україні у XXI столітті. Пріоритетними напрямами діяльності освітянських управлінських структур сьогодні й на перспективу має стати захист системи освіти в умовах становлення ринкових відносин і забезпечення її розвитку з урахуванням кардинальних змін організаційно-економічних, правових, соціально-психологічних відносин, що склалися як у ній, так і в суспільстві в цілому [3; 7].

Освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Згідно із Національною доктриною розвитку освіти у XXI ст. нова модель і система управління сферою освіти мають бути відкритими і демократичними, враховувати громадську думку. Модернізація управління освітою передбачає:

- оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління;
- перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами;

- поєднання державного і громадського контролю;
- запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації;
- прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів;
- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях;
- організації експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій; демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації;
- впровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій;
- удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів;
- широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, виховання лідерів у сфері освіти [7].

Поступове входження України до європейського освітнього простору висуває перед державою завдання з удосконалення управлінської вертикалі і структури органів виконавчої влади на місцях, проведення заходів щодо забезпечення збалансованості повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в наданні освітніх послуг.

Розвиток вищої освіти в незалежній Україні в контексті євроінтеграції на етапі формування нової моделі державного управління ґрунтується на накопиченому з радянських часів певному досвіді та низці нових законів і законопроектів у галузі освіти. Дослідження проблем державного управління вищою освітою та діючого законодавства в контексті європейського вибору свідчить про те, що в Україні створена міцна законодавча база, що забезпечує розвиток національної вищої освіти згідно сучасним вимогам. Однак, в ході реалізації реформи була виявлена наявність певних недоліків у нормативно-правовому забезпеченні виконання стратегічних завдань щодо реформування вищої освіти, піднесення її на рівень досягнень розвинутих країн світу та її інтеграція у міжнародне науково-освітнє співтовариство [9].

Відповідно до стратегічних завдань і пріоритетних напрямів оновлення освітньої системи України було окреслено основні шляхи реформування вищої освіти: розроблення та впровадження науково обґрунтованої методики визначення перспективної потреби держави у фахівцях з різним рівнем кваліфікації, визначення обсягів їхньої підготовки у закладах вищої освіти (ЗВО); розроблення та впровадження аналітичних, статистичних, імітаційних, ситуаційних моделей прогнозування обсягів підготовки фахівців з урахуванням розвитку галузей господарства та особливостей регіонів України; поєднання можливостей державної та недержавної системи вищої освіти для підготовки фахівців різних спеціальностей з урахуванням запитів окремих регіонів; удосконалення системи комплектування контингенту здобувачів вищої освіти ЗВО; визначення напрямів базової вищої освіти та відповідних спеціальностей за кваліфікаційними рівнями; оптимізація мережі ЗВО на основі наукового аналізу схеми їх розміщення; ви-

значення місця та змісту університетської освіти, перетворення університетів у провідні національні освітні, наукові, культурні і методичні центри; створення навчально-наукових комплексів (університет, інститут, коледж, технікум, професійне училище тощо), міжнародних університетів у їхньому складі; регіональних і галузевих університетів; створення в Україні спільних з іншими державами ЗВО, розширення практики обміну педагогічними працівниками з провідними зарубіжними ЗВО; використання ЗВО інших країн для здобуття вищої освіти громадянами України; організація комплексних наукових досліджень з проблем вищої освіти; забезпечення міжнародного визнання дипломів ЗВО України; розроблення системи діагностики якості освіти та системи тестів для визначення відповідності рівня освіти державним стандартам; акредитація ЗВО усіх рівнів та форм власності [3].

Висновки

Аналіз основних державних документів з питань управління освітою свідчить, що в сучасних умовах розвитку незалежної України суттєво змінюється роль держави: вона стає демократичним регулятором суспільних відносин, гарантом і захисником інтересів і прав кожного громадянина. Головними її функціями стають регулюючі та захисні, що базуються на принципі: держава для людини, а не людина для держави.

Разом з тим освіта поступово перестає відігравати роль важливої продуктивної сили суспільства - рушійної сили прогресивного розвитку країни. Державна не розробила відповідні механізми і не робить практичних кроків щодо залучення системи освіти з її науковим і кадровим потенціалом до вирішення найактуальніших питань розвитку економіки. Майже втрачено зв'язки освітян з промисловими підприємствами, установами, яких практично перестали цікавити питання підготовки нових кадрів і підтримки цієї діяльності. Відсутні нормативні акти, які б сприяли заохоченню підприємців до інвестицій в освіту.

В нашому випадку, слід констатувати, що для державного управління вищою освітою поки що характерний малоефективний розподіл функцій між різними суб'єктами управлінського процесу. Важливим є й те, що в управлінській системі не налагоджений постійний зворотний зв'язок із суспільством. Тому на сьогодні спостерігається в цілому монопольне ставлення держави до управління освітою, що не сприяє розвитку демократичних відносин в освітній галузі та не створює належних умов для участі громадськості в управлінні освітою.

Управлінський інструментарій щодо процесу модернізації вищої освіти України має бути спрямованим на вирішення основних завдань, а саме: підвищення якості підготовки майбутніх фахівців з урахуванням потреб сучасного ринку праці; оптимізація використання ресурсів, наданих освіті державою; розвиток автономії та ініціативи закладів вищої освіти при посиленні централізованого управління; удосконалення державного регулювання модернізацією вищої освіти.

Державне управління процесу модернізації вищої освіти України передбачає контроль за моделюванням і створенням нових освітніх стратегій щодо оновлення й осучаснення освітнього середовища здобувачів вищої освіти, прийняття управлінських рішень з боку

органів державної влади щодо наближення системи освіти України до світових освітніх стандартів.

Література.

1. Ажажа М. А. Державне регулювання процесу модернізації вищої освіти України в умовах глобалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 79–83.
2. Ажажа М. А. Напрями державного управління модернізацією освіти в контексті євроінтеграції України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 20. С. 94–99.
3. Державна національна програма «Освіта: Україна XXI століття». Київ: Райдуга, 1994. 62 с.
4. Крижко В. В. Теорія та практика менеджменту в освіті: навч. посіб. Київ: Освіта України, 2005. 256 с.
5. Крисюк С. В. Державне управління освітою. Київ: НАДУ, 2009. Розд. 3.
6. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / Авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2013. 120 с.
7. Національна доктрина розвитку освіти. Київ: Парламент, вид-во, 2004. С. 279–294.
8. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. URL: <http://www.mon.gov.ua/>.
9. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Донецьк, 2006. 21 с.

References.

1. Azhazha M. A. Derzhavne rehulivannia protsesu modernizatsii vyshchoi osvity Ukrainy v umovakh hlobalizatsii. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2018. № 19. S. 79–83.
2. Azhazha M. A. Napriamy derzhavnoho upravlinnia modernizatsiieiu osvity v konteksti yevrointehratsii Ukrainy. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2018. № 20. S. 94–99.
3. Derzhavna natsionalna prohrama «Osvita: Ukraina XXI stolittia». Kyiv: Raiduha, 1994. 62 s.
4. Kryzhko V. V. Teoriia ta praktyka menedzhmentu v osviti: navch. posib. Kyiv: Osvita Ukrainy, 2005. 256 s.
5. Krysiuk S. V. Derzhavne upravlinnia osvitoiu. Kyiv: NADU, 2009. Rozd. 3.
6. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy: nauk. dop. / Avt. kol.: Yu. V. Kovbasiuk, K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin ta in.; za zah. red. d-ra nauk z derzh. upr., prof. Yu. V. Kovbasiuka. Kyiv: NADU, 2013. 120 s.
7. Natsionalna doktryna rozvytku osvity. Kyiv: Parlament, vyd-vo, 2004. S. 279–294.
8. Natsionalna stratehiia rozvytkuosvity v Ukraini na 2012–2021 roky. URL: <http://www.mon.gov.ua/>.
9. Sikorska I. M. Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v konteksti yevropeiskoi intehratsii: avtoref. dys... kand. nauk z derzh. upr. Donetsk, 2006. 21 s.

Дмитро Осіік
аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаємо проблематику міжнародно-правового регулювання проблеми запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби. Доходимо до висновку, що весь обсяг міжнародних документів, які регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, є доцільним розділити на три групи. Перша група включає міжнародні документи, які визначають провадження судочинства на засадах незалежності та безсторонності. Найпершим та фундаментальним міжнародним договором, який слід віднести до цієї підгрупи, є Загальна декларація з прав людини від 10 грудня 1948 року. Друга група включає міжнародні документи, які стосуються протидії корупції у публічній сфері та поширюють свою дію на проходження суддівської служби. Разом з тим, на нашу думку, слід наголосити, що не всі міжнародні договори щодо боротьби з корупцією можна визначити в дану групу. Зокрема, Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року, Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року. Третя група міжнародно-правових актів містить в собі міжнародні документи, які безпосередньо регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Ключові слова: конфлікт інтересів; суддівська служба; міжнародно-правове регулювання; нормативна база; міжнародні документи; публічне управління.

Dmitry Osiik
PhD student of the State Studies and Law Chair
ORIDU NADU under the President of Ukraine

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE PROBLEM OF PREVENTING CONFLICTS OF INTEREST DURING THE JUDICIAL SERVICE

Problem statement and relevance. Conflict of interest during the judicial service is an obstacle in the professional activity of judges, because it can not only result in corruption in defiance of conscientious performance of official or representative powers, but also causes internal discord of the judiciary, undermines trust among participants in the process. This situation continues to have a negative impact on all spheres of state activity and undermines its authority in the world.

Understanding the problem of conflict of interest during the judicial service was an impetus for the international community and the domestic legislature to create a regulatory framework to prevent it. In view of the above, it seems appropriate to carry out a detailed review of the legislation with the use of general legal developments regarding its hierarchy.

The purpose of the article. Identify the features of international legal regulation of the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service.

The essence of the study. The author of the article considers the issue of international legal regulation of the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service.

We conclude that the entire volume of international documents governing the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service, it is appropriate to divide into three groups.

The first group includes international documents that define the conduct of justice on the basis of independence and impartiality. The first and most fundamental international treaty to be classified in this subgroup is the Universal Declaration of Human Rights of December 10, 1948.

The second group includes international documents related to the fight against corruption in the public sphere and extends its effect to the judicial service. However, in our opinion, it should be emphasized that not all international agreements on combating corruption can be classified in this group. In particular, the United Nations Declaration on Combating Corruption and Bribery in International Commercial Transactions of 16 December 1996, the Council of Europe Civil Convention on Corruption of 4 November 1999 and the United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 15 December 1996. November 2000. The third group of international legal acts contains international documents that directly regulate the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service.

Conclusions and final results. We conclude that the entire volume of international documents governing the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service, it is appropriate to divide into three groups.

The first group includes international documents that define the conduct of justice on the basis of independence and impartiality. The first and most fundamental international treaty to be classified in this subgroup is the Universal Declaration of Human Rights of December 10, 1948.

The second group includes international documents related to the fight against corruption in the public sphere and extends its effect to the judicial service. However, in our opinion, it should be emphasized that not all international agreements on

combating corruption can be classified in this group. In particular, the United Nations Declaration on Combating Corruption and Bribery in International Commercial Transactions of 16 December 1996, the Council of Europe Civil Convention on Corruption of 4 November 1999 and the United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 15 December 1996. November 2000. The third group of international legal acts contains international documents that directly regulate the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service.

Another large array of normative legal acts that regulate the problem of preventing conflicts of interest during the judicial service are the laws of Ukraine. The latter embody the patterns of development of society in relation to the studied area of public administration relations and are aimed at its regulation, creation of appropriate mechanisms and further improvement.

Key words: conflict of interests; judicial service; international legal regulation; normative base; international documents; public administration.

Постановка проблеми

Конфлікт інтересів під час проходження суддівської служби є перешкодою в професійній діяльності суддів, адже не лише може мати наслідком вчинення корупційних діянь в докір сумлінному виконанню службових чи представницьких повноважень, а й обумовлює внутрішній розлад судової гілки влади, підриває довіру до неї серед учасників судового процесу. Така ситуація надалі негативно відображається на всіх сферах діяльності держави та принижують її авторитет у світі.

Розуміння проблеми конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби стало поштовхом для міжнародної спільноти та вітчизняного законодавця у створенні нормативної бази для його запобігання. З огляду на вказане, видається доцільним здійснити детальний огляд законодавства із застосуванням загально-правових напрацювань щодо його ієрархічності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукове опрацювання цього питання притаманне розробкам таких науковців як: В. О. Басс, Т. Е. Василевська, А. В. Віссарова, Н. В. Волкова, П. Б. Волянський, А. Гайдук, Д. В. Гудков, І. В. Діденко, І. Л. Кузнецова, В. І. Михайлов, О. М. Олешко, Є. О. Олійник, А. С. Олійник, А. О Фальковський, Т. В. Чалих, Н. Янюк та інших. Водночас, тема дослідження є настільки актуальною, що постійно спостерігається потреба в науковій розробці цієї сфери та дослідях різноманітних аспектів цієї проблематики.

Мета

Визначити особливості міжнародно-правового регулювання проблеми запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Вклад основного матеріалу

Перш за все, вважаємо за доцільне звернути увагу на нормативно-правовий акт універсального характеру, який регулює найважливіші сторони суспільного життя – Конституцію України.

Відіграючи фундаментальну роль у побудові та організації правової системи, Конституція України закріплює принципи, яких повинні дотримуватися всі особи в повсякденній діяльності, а також порядок формування, організації й діяльності ключових ланок державного механізму. Окрім того, Конституція як основа нормативно-правового регулювання публічно-управлінських відносин є дороговказом, який визначає не лише основні завдання, функції органів публічної адміністрації, а й засади діяльності відповідних уповноважених суб'єктів. Окрім Конституції України, пріоритетне зна-

чення у застосуванні перед законами мають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [1].

Міжнародні договори є важливими регуляторами публічно-управлінських відносин та їхніх конкретних аспектів. Останні визначають стандарти щодо взаємовідносин громадян із органами публічної адміністрації, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя, взаємодії органів державної влади з органами іноземних держав. Окрім цього, міжнародні договори сприяють напрацюванню загальносвітової позиції щодо запобігання та подолання факторів, які негативно впливають на реалізацію публічно-управлінських відносин та підривають довіру до основних інститутів у цій сфері. Насамперед, це стосується корупції та її проявів. Не є винятком міжнародна співпраця, що спрямована на запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Весь обсяг міжнародних документів, які регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, на нашу думку, слід розділити на три групи.

Перша група включає міжнародні документи, які визначають провадження судочинства на засадах незалежності та безсторонності. Найпершим та фундаментальним міжнародним договором, який слід віднести до цієї підгрупи є Загальна декларація з прав людини від 10 грудня 1948 року. Статтею 10 цього міжнародного нормативно-правового акту визначено, що розгляд справи кожної людини має здійснюватися не лише прилюдно та із дотриманням усіх вимог справедливості, а й обов'язково незалежним та безстороннім судом [2].

Надалі вказані норми знайшли своє продовження в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. Зокрема, статтею 14 зазначеного міжнародного договору гарантується право кожної особи на розгляд її справи компетентним та незалежним судом на засадах справедливості та безсторонності [3]. Аналогічні положення також закріплено й в статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [4].

Вище процитовані положення міжнародних договорів є знаковими в контексті дисертаційного дослідження, адже конфлікт інтересів під час проходження суддівської служби безсумнівно порушує об'єктивну незалежність та безсторонність судочинства.

Друга група включає міжнародні документи, які стосуються протидії корупції у публічній сфері та поширюють свою дію на проходження суддівської служби. Разом з тим, на нашу думку, слід наголосити, що не всі

міжнародні договори щодо боротьби з корупцією можна визначити в дану групу. Зокрема, Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року [5], Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року [6] та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [7] попри свій дотичний зв'язок із проблематикою дослідження, не містять положення щодо запобігання конфлікту інтересів у публічній сфері, зокрема й під час проходження суддівської служби.

Міжнародні нормативно-правові акти цієї групи визначають корупцію як одну із найнебезпечніших загроз не лише правовим та економічним засадам розвитку суспільства, а й в цілому чесності та соціальній справедливості. Разом з тим, вони не є установчими, а лише містять загальні положення щодо активізації, розширення, належного та ефективного функціонування міжнародного співробітництва у справах боротьби з корупцією.

Зокрема, слід відмітити Лімську декларацію керівних принципів контролю прийняту за результатами VIII Міжнародної конференції по боротьбі з корупцією від 7–11 вересня 1997 року [8]. Делегати конференції, будучи єдиними в прагненні знищення корупції, розробили план подальших дій на міжнародному, регіональному, національному та місцевому рівнях. Серед них, в тому числі, наголошується на необхідності для всіх урядів забезпечити незалежність, добросовісність та деполітизацію судової системи як наріжного каменю закону права, від якого залежить ефективність боротьби з корупцією. Також вказується на необхідність розроблення та впровадження на національному рівні статутів поведінки, зокрема й працівників судових установ.

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, розроблена Радою Європи від 27 січня 1999 року також містить положення щодо протидії корупції, зокрема й під час проходження судової служби [9]. Статтею 11 визначено обов'язок кожної сторони цього міжнародного договору щодо закріплення у національному законодавстві норм про притягнення осіб, які обіймають посаду судді до кримінальної відповідальності за надання та одержання будь-якої неправомірної переваги з метою заохочення до виконання чи невиконання наданих повноважень на порушення встановлених обов'язків.

Наступним знаковим міжнародним документом, який регламентує проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби є Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [10]. Цей міжнародний нормативно-правовий акт визначав ряд стандартів, заходів та правил, що можуть імплементуватись з метою посилення національного законодавства та механізмів публічного управління у сфері протидії корупції. Разом з тим, чимало положень зазначеної конвенції спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному секторі, в тому числі й під час проходження суддівської служби.

Статтею 7 Конвенції ООН проти корупції визначено, що кожна держава, яка приєднається до цього міжнародного договору, має прагнути до зміцнення своєї правової системи шляхом прийняття на держав-

ну службу, її подальшого проходження, просування та виходу на принципах ефективності й прозорості з використанням об'єктивних критеріїв оцінки професійних та особистих якостей. При цьому, в частині 4 цієї статті наголошено, що досягнення цієї мети нерозривно пов'язане із запобіганням виникненню конфліктів інтересів. Продовжуючи цю тезу, у частині 5 статті 8 вищезазначеного міжнародного договору вказано на необхідність запровадження заходів та систем, що зобов'язують державних посадових осіб подавати уповноваженим органам декларації, які містять інформацію про позаслужбову діяльність, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, з приводу яких може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб.

Окремо, у статті 11 визначені заходи щодо протидії корупції в судових органах та органах прокуратури. Наголошено, що кожна держава учасниці має прийняти міри задля посилення чесності й невідчужності представників судової влади та недопущення будь-яких корупційних можливостей серед них. Зокрема, ними можуть бути й правила поведінки представників судової влади [10].

Попри те, що міжнародні договори цієї підгрупи не визначають конкретних положень щодо безпосереднього вирішення проблематики конфлікту інтересів, вони створили основу універсальної системи боротьби з корупцією, яка в тому числі спрямована й на запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Остання група містить в собі міжнародні документи, які безпосередньо регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Серед них відмітимо «Практичні заходи боротьби з корупцією» від 07 вересня 1990 року, що були прийняті на восьмому конгресі Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у Гавані [11]. Цей міжнародний документ детально тлумачить сутність конфлікту інтересів як протиріччя між службовими обов'язками та особистими корисливими інтересами та вказує на необхідність встановлення на національному рівні відповідальності за корупційні діяння, в тому числі й кримінальної. Зокрема, у розділі «С» вказано, що державна посадова особа не повинна мати можливість приймати рішення з будь-якого питання, яке стосується фінансових чи особистих інтересів відповідного кола родичів та знайомих. Наголошується, що критерієм для визначення кримінальної відповідальності у разі конфлікту інтересів є не лише відповідність конкретного рішення суспільним інтересам та наявність шкоди, а й відкритість процесу прийняття такого рішення.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року також є міжнародним документом, який регламентує проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби [12]. Зокрема, норми, що закріплені в пунктах 4-8 визначають, що державні посадові особи, в тому числі судді, не повинні використовувати власне професійне становище задля неправомірного отримання будь-якої користі для себе та членів своїх сімей. Тому вказані особи зобов'язані утримувались від участі в угодах, та виконання функцій, що несумісні із зайнятою посадою та обумовлюють існування ділових,

фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів. Окрім цього, державні посадові особи мають неодмінно повідомляти про вищевказані інтереси задля запобігання конфлікту інтересів, а також про особисті активи і зобов'язання, та надавати відомості про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців.

Також, у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб закріплено, що державні посадові особи не повинні використовувати державні грошові кошти, власність, послуги чи інформацією, яка отримана під час виконання службових обов'язків задля провадження іншої діяльності.

Найбільш знаковим міжнародним документом, що безпосередньо регламентує проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, є Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року [13]. Як зазначається в преамбулі, ці принципи спрямовані на вироблення стандартів етичної поведінки судів та покликані сприяти покращенню розуміння та підтримки правосуддя зі сторони представників інших гілок влади, учасників судочинства та суспільства в цілому.

Окрім цього, Бангалорські принципи поведінки суддів містять найдетальніше скерування щодо конфлікту інтересів. Зокрема, вказується, що суддя повинен бути обізнаний про власні особисті й матеріальні інтереси конфіденційного характеру та повинен вживати розумні заходи задля отримання інформації про матеріальні інтереси членів своєї родини. При цьому, суддя не повинен брати участь в розгляді справи, до якої член його родини має будь-яке відношення. Також зазначено, що під час проходження суддівської служби, суддя не має дозволяти родинним, соціальним або іншим стосункам певним чином впливати на його професійну діяльність та використовувати авторитет суддівської посади для досягнення особистих інтересів судді, членів його сім'ї чи інших осіб.

Крім того, суддя не має діяти чи дозволяти іншим діяти у такий спосіб, щоб можна було зробити висновок, що будь-хто неналежно впливає на здійснення суддею його повноважень. Тому, під час проходження суддівської служби, судді необхідно обмежувати себе у здійсненні будь-яких дій, які можуть стати приводом для позбавлення його права брати участь у судовому засіданні та виносити рішення у справах. Суддя повинен заявляти самовідвід від участі в розгляді справи у разі неможливості винесення об'єктивного рішення у ній, у разі якщо в стороннього спостерігача можуть з'явитись сумніви в неупередженості судді.

Положення міжнародних договорів цієї групи є мають вагомим значенням задля запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, а тому активно імплементуються державами-учасницями та застосовуються на практиці. Не є винятком й Україна, якою протягом останніх років прийнято низку законодавчих актів та створено відповідні механізми задля запобігання конфлікту інтересів у сфері публічного управління, в тому числі й при проходженні суддівської служби.

Поряд з міжнародними договорами, на нашу думку, видається доцільним розглянути і судову практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, оскільки ратифікувавши Конвенцію

про захист прав людини і основних свобод 1950 року Україна визнала юрисдикцію ЄСПЛ щодо тлумачення та застосування її положень. Цікавою цього приводу є думка М. П. Орхіза, який вказує, що «в Європі фактично склалася норма звичаєвого міжнародного права, згідно з якою сукупність рішень ЄСПЛ розглядається, як європейське прецедентне право в галузі захисту прав людини та основних свобод [14, с. 104–105]

ЄСПЛ прийняв чимало рішень щодо проблеми запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, що були обумовлені різними легітимними сумнівами щодо безсторонності судді. Зокрема, через:

- попередній зв'язок судді з однією зі сторін («П'єрсак проти Бельгії» (Piersack v. Belgium)) [15];
- виконання прокурорських та суддівських функцій однією особи на різних етапах одного провадження («Де Куббер проти Бельгії» (De Cubber v. Belgium)) [16];
- спроби участі одних і тих самих суддів на різних рівнях судової юрисдикції («Салов проти України») [17];
- втручання судді, який не розглядає конкретну справу («Дактарас проти Литви» (Dactaras v. Lithuania)) [18];
- поєднання судової та інших функцій влади («Прокола проти Люксембургу» (Procola v. Luxembourg)) [19];
- сімейні, ділові або інші попередні відносини між стороною та суддею («Сігурдссон проти Ісландії» (Sigurdsson v. Iceland)) [20];
- подібні соціальні звички та практики, наприклад спільні політичні уподобання сторони у справі та члена трибуналу («Холм проти Швеції» (Holm v. Sweden)) [21].

Одним із найперших рішень ЄСПЛ з досліджуваного питання є рішення у справі П'єрсак проти Бельгії (Piersack v. Belgium) від 01 жовтня 1982 року [15]. Як вбачається із цього судового акту, пан П'єрсак, будучи засудженим за вбивство, подав заяву до Європейської комісії з прав людини, у якій стверджував, що став жертвою порушення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Заявник вказував, апеляційний розгляд справи здійснювався суддею, що попередньо очолював відділ прокуратури, працівники якого підтримували обвинувачення проти нього у суді першої інстанції.

Разом з тим, ЄСПЛ, дослідивши матеріали справи та наявні у ній докази, вказав, що факт того, що суддя колись був членом прокуратури не є приводом для побоювань щодо його неупередженості. Окрім цього, зазначено, що попри те, що безсторонність зазвичай тлумачиться як відсутність упередження чи обмежених поглядів щодо сторін, існування останньої у значенні пункту 1 статті 6 Конвенції повинна перевірятися різними способами. У цьому контексті можна розрізнити суб'єктивний підхід, яким встановлюється особистий інтерес конкретного судді в конкретній справі, та об'єктивний підхід, який визначає, чи пропонував суддя достатні гарантії задля виключення будь-яких законних сумнівів відносно його неупередженості. Аналогічні висновки ЄСПЛ зробив у своєму рішенні по справі «К. проти Данії» (K. v. Denmark) від 05 травня 1993 року [22].

Вказана позиція ЄСПЛ надалі доповнювалась, а саме:

- у рішенні по справі «Гаусшильдт проти Данії» (Hauschildt v. Denmark) від 24 травня 1989 року ЄСПЛ вказав, що перевірка за суб'єктивним підходом має керуватись положенням, що особиста неупередженість судді припускається до тих пір, доки не підтверджено протилежне. При цьому доказами неупередженості можуть бути виявлення суддею ворожості чи недоброзичливості з особистих причин. В ході об'єктивної перевірки слід визначити, чи є, крім особистої поведінки судді, встановлені факти, які можуть викликати сумніви щодо його неупередженості [23];
- у рішенні по справі «Сандер проти Сполученого Королівства» (Sander v. the United Kingdom) від 22 липня 1996 року визначено, що наявність у складі суду хоча б одного упередженого судді призводить до порушення вимоги відносно безсторонності, попри відсутність причин сумніву у безсторонності інших (або більшості інших) суддів [24];
- у рішенні по справі «Кастільо Алгар проти Іспанії» (Castillo. Algar v. Spain) від 28 жовтня 1998 року зазначено, що будь-який суддя, стосовно якого є законні підстави сумніву у відсутності неупередженості, повинен відкликатись [25];
- у рішенні по справі «Кіпріану проти Кіпру» (Kyprianou v. Cyprus) від 27 січня 2004 року вказується, що не існує безумовного поділу між суб'єктивною і об'єктивною безсторонністю, оскільки поведінка судді може не тільки спонукати об'єктивно сприймати сумніви щодо неупередженості з точки зору зовнішнього спостерігача (об'єктивна перевірка), але може також перейти до питання про його особисте переконання (суб'єктивне випробування) [26];
- у рішенні по справі «Мікалефа проти Мальти» (Micallef v. Malta) від 5 жовтня 2009 року закріплено, що при вирішенні того, чи є законні підстави побоюватися про наявність у конкретного судді чи органу, який здійснює правосуддя упередженості, позиція заявника є важливою, але не визначальною. Визначальним є те, чи можна вважати це побоювання об'єктивно виправданим [27];
- у рішенні по справі «Моріс проти Франції» (Morice v. France) від 23 квітня 2015 року стверджується, що об'єктивна перевірка здебільшого повинна стосуватись ієрархічних чи інших зв'язків між суддею та іншими дійовими особами у справі. Тому в кожному окремому випадку слід вирішувати чи мають ці відносини такий характер і ступінь, що свідчить про відсутність неупередженості з боку суду [28];
- у рішенні по справі «А. К. проти Ліхтенштейну» (A. K. v. Liechtenstein) від 9 липня 2015 року вказано, що при вирішенні питання про упередженість судді слід звертати увагу на внутрішньо-національну організацію судочинства та існування у ній процедур, спрямованих на забезпечення суддівської неупередженості, зокрема, норм щодо відводу суддів. Останні вказують на інтерес законодавця щодо усунення всіх об'рун-

тованих сумнівів відносно неупередженості конкретного судді чи суду, та є спробою забезпечити неупередженість шляхом усунення причин таких проблем. Окрім цього, такі норм забезпечують довіру суспільства до судової гілки влади [29].

Основи положення вказаних рішень нещодавно узагальнені та комплексно представлені ЄСПЛ у справі «Паунович проти Сербії» (Paunović v. Serbia) від 3 грудня 2019 року [30].

Разом з тим, попри вагомість висновків ЄСПЛ для розуміння конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби та його подальшого запобігання, вони не мають прямий вплив на формування загальнообов'язкових правил поведінки в Україні. Однак, судове застосування практики ЄСПЛ не тільки гарантує забезпечення дотримання прав і свобод людини, а й допомагає судам усувати прогалини, які існують в чинному законодавстві щодо запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Висновки та напрями подальших досліджень. На підставі аналізу міжнародно-правових актів за вказаною проблематикою, доходимо до висновку, що практично весь обсяг міжнародних документів, які регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби, є доцільним розділити на три групи.

Перша група включає міжнародні документи, які визначають провадження судочинства на засадах незалежності та безсторонності. Найпершим та фундаментальним міжнародним договором, який слід віднести до цієї підгрупи є Загальна декларація з прав людини від 10 грудня 1948 року. Друга група включає міжнародні документи, які стосуються протидії корупції у публічній сфері та поширюють свою дію на проходження суддівської служби. Разом з тим, на нашу думку, слід наголосити, що не всі міжнародні договори щодо боротьби з корупцією можна визначити в дану групу. Зокрема, Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року, Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року та Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року. Третя група міжнародно-правових актів містить в собі міжнародні документи, які безпосередньо регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби.

Ще одним великим масивом нормативно-правових актів, які регламентують проблему запобігання конфлікту інтересів під час проходження суддівської служби є закони України. Останні втілюють у собі закономірності розвитку суспільства щодо досліджуваної сфери відносин публічного управління та спрямовані на її регулювання, створення відповідних механізмів та подальше вдосконалення.

Література.

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхової Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верхової Ради України. 1996. № 30.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 28.08.2020)

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення 28.08.2020)

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 28.08.2020)

5. Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369 (дата звернення 28.08.2020)

6. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення 28.08.2020)

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (дата звернення 28.08.2020)

8. Лімська декларація керівних принципів контролю від 11 вересня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text (дата звернення 28.08.2020)

9. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, розроблена Радою Європи від 27 січня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення 28.08.2020)

10. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення 28.08.2020)

11. «Практичні заходи боротьби з корупцією» від 07 вересня 1990 року, прийняті на восьмому конгресі Організації Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785#Text (дата звернення 28.08.2020)

12. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення 28.08.2020)

13. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text (дата звернення 28.08.2020)

14. Орзих М. Ф. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право: монография. Київ: Алерта. 2006. 290 с.

15. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «П'єрсак проти Бельгії» від 01 жовтня 1982 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57557%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57557%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

16. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Де Куббер проти Бельгії» від 26 жовтня 1984 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57465> (дата звернення 28.08.2020)

17. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Салов проти України» від 6 вересня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_428#Text (дата звернення 28.08.2020)

18. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Дактарас проти Литви» від 10 жовтня 2000 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/sites/eng?i=001-112588> (дата звернення 28.08.2020)

19. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Прокола проти Люксембургу» від 1 липня 1993

року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-85414&filename=PROCOLA v. LUXEMBOURG.pdf> (дата звернення 28.08.2020)

20. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Сігурдссон проти Ісландії» від 10 квітня 2003 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-61020%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-61020%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

21. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Холм проти Швеції» від 25 листопада 1993 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-57851%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57851%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

22. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «К. проти Данії» від 05 травня 1993 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appid%22:\[%2219524/92%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appid%22:[%2219524/92%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

23. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Гаусшильдт проти Данії» від 24 травня 1989 року. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/ee1c41/pdf/> (дата звернення 28.08.2020)

24. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Сандер проти Сполученого Королівства» від 22 липня 1996 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-58835%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-58835%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

25. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кастільо Алгар проти Іспанії» від 28 жовтня 1998 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-58256&filename=001-58256.pdf> (дата звернення 28.08.2020)

26. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кіпріану проти Кіпру» від 27 січня 2004 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-71671%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-71671%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

27. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Мікалефа проти Мальти» від 5 жовтня 2009 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-95031&filename=001-95031.pdf&TID=aaouturhlg> (дата звернення 28.08.2020)

28. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Моріс проти Франції» від 23 квітня 2015 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-154265%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-154265%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

29. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «А.К. проти Ліхтенштейну» від 9 липня 2015 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155824%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155824%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

30. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Паунович проти Сербії» від 3 грудня 2019 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-198991%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-198991%22]}) (дата звернення 28.08.2020)

References.

1. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku. Vidomosti Verkhovoi Rady Ukrainy. 1996. № 30.

2. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10 hrudnia 1948 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 28.08.2020)

3. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 roku. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення 28.08.2020)

4. Konventsia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04 lystopada 1950 roku. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 28.08.2020)

5. Deklaratsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro borotbu z koruptsiieiu i khabarnytstvom u mizhnarodnykh komertsynykh operatsiiaxh vid 16 hrudnia 1996 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369 (data zvernennia 28.08.2020)
6. Tsyvilna konventsiiia Rady Yevropy pro borotbu z koruptsiieiu vid 04 lystopada 1999 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (data zvernennia 28.08.2020)
7. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty transnatsionalnoi orhanizovanoi zlochynnosti vid 15 lystopada 2000 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (data zvernennia 28.08.2020)
8. Limska deklaratsiia kerivnykh pryntsyypiv kontroliiu vid 11 veresnia 1997 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text (data zvernennia 28.08.2020)
9. Kryminalna konventsiiia pro borotbu z koruptsiieiu, rozroblena Radoiu Yevropy vid 27 sichnia 1999 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (data zvernennia 28.08.2020)
10. Konventsiiia OON proty koruptsii vid 31 zhovtnia 2003 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (data zvernennia 28.08.2020)
11. «Praktychni zakhody borotby z koruptsiieiu» vid 07 veresnia 1990 roku, pryiniati na vosmomu konhresi Orhanizatsii Obiednanykh Natsii. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785#Text (data zvernennia 28.08.2020)
12. Mizhnarodnyi kodeks povedinky derzhavnykh posadovykh osib vid 23 lypnia 1996 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (data zvernennia 28.08.2020)
13. Banhalorski pryntsyypy povedinky suddiv vid 19 travnia 2006 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text (data zvernennia 28.08.2020)
14. Orzykh M. F. Sovremennyi konstytutsyonalizm v Ukrainy. Vvedeny v ukraynskoe konstytutsyonnoe pravo: monohrafiia. Kuyv: Alerta. 2006. 290 s.
15. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Piersak proty Belhii» vid 01 zhovtnia 1982 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57557%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
16. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «De Kubber proty Belhii» vid 26 zhovtnia 1984 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57465> (data zvernennia 28.08.2020)
17. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Salov proty Ukrainy» vid 6 veresnia 2005 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_428#Text (data zvernennia 28.08.2020)
18. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Daktaras proty Lytvy» vid 10 zhovtnia 2000 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/sites/eng?i=001-112588> (data zvernennia 28.08.2020)
19. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Prokola proty Liukseburhu» vid 1 lypnia 1993 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-85414&filename=PROCOLA.v.LUXEMBOURG.pdf> (data zvernennia 28.08.2020)
20. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Sihurdsson proty Islandii» vid 10 kvitnia 2003 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61020%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
21. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Kholm proty Shvetsii» vid 25 lystopada 1993 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57851%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
22. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «K. proty Danii» vid 05 travnia 1993 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2219524/92%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
23. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Hausshyldt proty Danii» vid 24 travnia 1989 roku. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/ee1c41/pdf/> (data zvernennia 28.08.2020)
24. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Sander proty Spoluchenoho Korolivstva» vid 22 lypnia 1996 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58835%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
25. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Kastilo Alhar proty Ispanii» vid 28 zhovtnia 1998 roku. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-58256&filename=001-58256.pdf> (data zvernennia 28.08.2020)
26. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Kiprianu proty Kipru» vid 27 sichnia 2004 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-71671%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
27. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Mikalefa proty Malty» vid 5 zhovtnia 2009 roku. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-95031&filename=001-95031.pdf&TID=aaauturhlg> (data zvernennia 28.08.2020)
28. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Moris proty Frantsii» vid 23 kvitnia 2015 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-154265%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
29. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «A.K. proty Likhtenshteinu» vid 9 lypnia 2015 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-155824%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)
30. Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny u spravi «Paunovykh proty Serbii» vid 3 hrudnia 2019 roku. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-198991%22%5D%7D> (data zvernennia 28.08.2020)

**МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**LOCAL
GOVERNMENT**

Тетяна Белошанка

аспірант кафедри місцевого самоврядування та розвитку території
Державного університету «Одеська політехніка», головний спеціаліст
Державного агентства меліорації та рибного господарства України (м. Київ)
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2103-0730>

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АНАЛІЗ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ВИМІРИ

У статті здійснено аналіз літератури, в якій розкрито важливість публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Розглянуто законодавчу базу та праці науковців, де досліджувалися питання сучасного стану публічного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Підкреслюється необхідність екологізації публічного адміністрування та виділяються важливі її напрями як на регіональному, так і на місцевому рівні. Акцентується увага на актуальності формування екологічної свідомості суспільства як передумови для подальшого сталого розвитку територій та держави.

Ключові слова: публічне управління; муніципальна влада; місцеве самоврядування; охорона навколишнього природного середовища; екологізація; екологічна політика.

Tetiana Beloshapka

PhD student of the Department of Local Self-Government and Territorial Development
Odessa Polytechnic State University, Chief specialist, State Agency for Land Reclamation
and Fisheries of Ukraine (Kyiv)
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2103-0730>

PUBLIC-MANAGEMENT ANALYSIS OF ECOLOGICAL ASPECTS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT: WORLD AND DOMESTIC DIMENSIONS

The legal framework and works of scientists are considered, where the issues of the current state of public administration in the field of environmental protection were studied. The need for greening of public administration is emphasized and its important directions are highlighted both at the regional and local level. Emphasis is placed on the relevance of the formation of environmental consciousness of society as a prerequisite for further sustainable development of territories and the state. Preserving the environment and finding an effective environmental policy is the most acute problem of mankind. The article analyzes the literature revealing the importance of public administration in the field of environmental protection. The legislative framework and the works of scientists, where the questions of the current state of public administration in the field of environmental protection were investigated. The important directions concerning the necessity of ecologization of public administration in our time, both at the regional and the local level, are highlighted. The emphasis is placed on the urgency of forming the ecological consciousness of society as a prerequisite for the further sustainable development of the state as a whole. The role of society and the technogenic loading, ecological programs and existing normative-legal acts in the creation of a new environmental policy of the local level is being studied.

As the experience of developed countries shows, it is difficult to pursue an effective environmental policy in a country, even in a prosperous economy based on this state.

The greening of the public administration system is a sign of its realities, and, according to leading scholars, it has a steady trend of deepening in order to change the main subject-object relations and influences in the mechanisms of public administration of modern times.

A number of conclusions that are problematic and are subject to further scientific discussion to identify opportunities for the development of organizational and economic mechanism of public administration in modern conditions of state.

Key words: Public administration; municipal government; local self-government; environmental protection; ecologization; environmental policy.

Постановка
проблеми

Незадовільний стан навколишнього природного середовища в світі та в Україні, а також усі ризики, загрози та небезпеки, які несуть погіршення стану довкілля, сьогодні є найактуальнішими питаннями публічного управління в розвинутих державах світу. Збереження довкілля та пошук ефективної природоохоронної політики є найгострішою проблемою людства. Посилюється загроза не тільки здоров'ю та добробуту людини, а й взагалі, життю на Землі.

Мета публічного управління природокористуванням полягає в реалізації положень природоохоронного законодавства, в налагодженні контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів з охорони природи, раціонального використання природних ресурсів.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Проблеми публічного управління та роль громадських організацій в екологічній сфері України досліджу-

© Белошанка Т. В., 2021.

валася у працях українських вчених, а саме: Г. Анісімова, О. Бєляков, О. Дацій, Т. Іванова, Н. Кобецька, О. Колбасова, М. Краснова, В. Крисаченко, Н. Малишева, М. Малишко, О. Мостяєв, М. Орлов, О. Савченко, Т. Слинько, Ю. Шемшученка, В. Юрченко та ін.

Окремі аспекти формування структури природокористування, розміщення продуктивних сил та проблем охорони навколишнього природного середовища досліджували Т. Безверхнюк, С. Дорогунцов, А. Качинський, А. Маршал, Н. Терещенко. Проте застосування їхніх розробок потребує методологічних уточнень, узгоджень та адаптації до особливостей кожного з регіонів України окремо [2].

Із цих авторських синтезів ми робимо висновок, що екологічна політика, як система, включає в себе такі елементи: принципи, пріоритети, цілі, суб'єкти, об'єкти, механізми реалізації, інструменти тощо. Це дає підстави зазначити, що публічна екологічна політика – це складова політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері екології, які формуються політичною системою публічного управління відповідно до її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою певних механізмів.

Проте багато питань щодо досягнення екологічної рівноваги залишилися і досі невирішеними. Серед них слід виділити ті, що стосуються впливу органів місцевого самоврядування на формування національної екологічної політики, визначення екологічних пріоритетів та їх системного характеру як основи екологічної стратегії країни.

Мета

Метою дослідження є аналіз наукових напрацювань вітчизняних і дослідників щодо формування та реалізації публічного управління в екологічній сфері з метою актуалізації об'єкта публічного управління в Україні. З цієї мети випливає ряд дослідницьких завдань, заснованих на побудові чіткої дефінітивної основи щодо такого об'єкта та на теоретизації його функціональних особливостей в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу

Виникнення відходів виробництва й споживання супроводжувало людство протягом усього його існування. Однак серйозною екологічною проблемою воно стало в XIX–XX сторіччях.

Окремі принципи екологічних прав окреслено у стратегічних дослідженнях та документах «м'якого міжнародного права», таких як: доповідь «Межі зростання», розроблена Д. і Р. Медоузами для Римського Клубу (1972 р.), Стокгольмська Декларація конференції ООН з проблем довкілля (1972 р.), «Всесвітня Хартія природи» (1982 р.), доповідь Комісії ООН під керівництвом Г. Х. Брутланд «Наше спільне майбутнє» (1987 р.), «Турбота про Землю: стратегія збалансованого життя», Декларація Ріо-де-Жанейро по довкіллю і розвитку, «Порядок денний на XXI століття» (1992 р.), Європейська хартія про навколишнє середовище та охорону здоров'я (1989 р.), резолюція Генеральної Асамблеї ООН про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей від 14.12.1990 р., «Декларація тисячоліття» ООН (2000 р.), Йоганесбургська декларація ООН зі сталого розвитку (2002 р.).

Приміром, у доповіді «Наше спільне майбутнє» доводиться необхідність переходу людства до засад сталого розвитку, який визначається, як «розвиток, що задовольнятиме потреби сьогодення, не ставлячи при цьому під загрозу прав майбутніх поколінь задовольняти свої потреби». Автори звіту дійшли висновку, що виживання і добробут людства залежатимуть від того, чи вдасться досягти успіху у справі піднесення принципів збалансованого розвитку до рівня глобальної етики, у центрі уваги якої знаходиться людина, як частка єдиного природного цілого.

Перший принцип Декларації Ріо проголошує: «Турбота про людину є центральною ланкою в діяльності по забезпеченню сталого розвитку. Люди мають право жити в доброму здоров'ї і плідно трудитися в гармонії з природою». У принципі 3 Декларації йдеться про те, що «право на розвиток повинно реалізовуватися таким чином, щоб адекватно задовольнялися потреби нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку та довкілля». У десятому принципі Декларації знаходимо: «Екологічні питання розглядаються найбільш ефективно за участі всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина має відповідний доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища.»

«Декларація тисячоліття», ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2000 року, поклала на держави відповідальність за глобальне партнерство у справі зменшення масштабів бідності, покращення охорони здоров'я, захисту миру, прав людини та стабільності довкілля. До фундаментальних цінностей XXI століття Декларація відносить повагу до природи та намір дотримуватися нової етики дбайливого ставлення до природи. Це повинно спонукати людство до зміни нинішніх нестабільних моделей виробництва і споживання, зокрема – зупинити нераціональну експлуатацію водних ресурсів та забезпечити справедливий доступ до води.

У Всесвітній Хартії природи, схваленій 28 жовтня 1982 року на Генеральній Асамблеї ООН (Нью-Йорк, США), були визначені загальні принципи поведінки держав і народів стосовно навколишнього природного середовища:

- Природу потрібно поважати та не порушувати її основні процеси.
- Генетична основа життя не повинна бути в небезпеці; рівні популяції життя всіх життєвих форм, диких і домашніх, повинні бути принаймні збережені на рівні, необхідному для виживання, потрібні для цього середовища існування потрібно охороняти.
- Ці принципи охорони природи застосовуються для всіх частин земної поверхні, суші та моря; особливий захист повинен бути наданий унікальним районам, типовим представникам усіх видів екосистем і середовищам існування всіх рідкісних видів або видів, що зникають.
- Екосистеми та організми, а також земні, морські й повітряні ресурси, що використовуються людиною, повинні управлятися таким чином, щоб можна було забезпечити й зберегти їхню оптимальну продуктивність, але без втрат для цілісності тих екосистем або видів, з якими вони існують.

- Природа повинна бути захищена від деградації, спричиненої війною чи іншими ворожими діями природу потрібно поважати і не порушувати її основні процеси.

Мета:

- виховання у дітей та молоді мотивацій і звичок екологічної поведінки і дій по відношенню людини до природи;
- привернення уваги громадськості до вивчення та розв'язання екологічних проблем;
- формування нового природоохоронного світогляду громадян України;
- виявлення творчого потенціалу, індивідуальних здібностей та визнання себе відповідальним за збереження навколишнього природного середовища.

Завдання:

- виховання небайдужого ставлення до проблем довкілля;
- акцентування уваги суспільства на необхідності термінового вирішення екологічних проблем;
- пропаганда здорового способу життя;
- підтримка творчо обдарованої молоді;
- формування активної громадянської позиції щодо захисту довкілля;
- організація виставки представлених на конкурс виробів.

Як бачимо, екологічні права окреслюють різні аспекти збереження довкілля, як єдино можливого, природного середовища існування людини. До екологічних прав відносять право на безпечне довкілля, охорону здоров'я та життя від несприятливого впливу екологічних чинників, компенсацію шкоди, завданої здоров'ю і майну порушенням права на екологічну безпеку, право на користування природними ресурсами, на інформацію про стан довкілля та ін. Екологічні права є інтегрованою категорією, спорідненою з природним правом людини на життя та особисту безпеку.

Упродовж останніх років Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України неодноразово приймали закони та постанови щодо охорони навколишнього природного середовища, але ці закони практично не виконувалися внаслідок соціально-економічної та фінансової кризи в державі.

При огляді Конституції та законів України, можна визначити цілий перелік обов'язків, які покладаються на громадян, у тому числі екологічних. Ст. 66 Конституції України зобов'язує громадянина «не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки» [4]. Обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища визначено у ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Отже, громадяни України зобов'язані берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства, додержуватись вимог екобезпеки, не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів, вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення, компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на довкілля.

Досі не існує загальновизнаного визначення та переліку екологічних прав. Поки що їх визначають лише як сукупність закріплених у міжнародному та націо-

нальному законодавстві немайнових прав людини, що визначають її стосунки з довкіллям та забезпечують фізичне існування.

Роки незалежності в Україні стали роками пошуку для українських урядів такого варіанту оптимізації системи органів державної влади, що був би здатний вирішити проблему підвищення ефективності публічного управління, і який дозволив би забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на екологічний розвиток держави; досягнення цілей, принципів та завдань публічного управління у сфері реалізації національної екологічної політики.

Публічне управління в сфері екології ґрунтується на поєднанні форм і методів прямого і непрямого управління. Пряме управління з боку держави здійснюється шляхом встановлення екологічно обґрунтованих заборон, взаємних зобов'язань з утилізації відходів, вимог щодо рециркуляції матеріалів. Непряме управління здійснюється за допомогою економічних важелів: зборів мита, податків, пільг, субсидій, засобів фінансової дії тощо.

Як вважає Н. А. Малиш, екологічна політика, – це сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку і цивілізованості [6]. Тому екологічну політику, на нашу думку, треба розуміти як координуючу першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства (організації), для досягнення цілей у сфері раціонального природодокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів.

На думку В. Д. Бакуменка та О. В. Сосніна, екологічна політика – це політика суспільства, спрямована на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, зберігання та розвиток довкілля забезпечення нормальної життєдіяльності й екологічної безпеки людини [3, с. 183-184].

За визначенням О. Я. Лазора, управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції [5].

Головне завдання Концепції сталого розвитку України – це забезпечення можливостей інтеграції екологічної політики у стратегію соціально-економічних реформ. Концепцію сталого екологічно безпечного розвитку, було прийнято світовим співтовариством на конференції ООН із питань розвитку та охорони природного середовища (Ріо-де-Жанейро, 1992). Її основною метою є забезпечення збалансованого вирішення соціально-екологічних питань, збереження природного середовища і природно-ресурсного потенціалу в майбутньому. У першому принципі Декларації Ріо про навколишнє середовище та розвиток зазначено: "Люди є центром сталого розвитку. Вони мають право на здорове життя у гармонії з природою". Сутність ста-

лого розвитку полягає в задоволенні потреб сьогодення без обмеження інтересів майбутніх поколінь.

На даний час в Україні здійснюються роботи щодо створення єдиної державної системи використання і відтворення природних ресурсів, спрямовані насамперед на розвиток системи ведення кадастрів природних ресурсів" удосконалення нормативно-правового забезпечення дозвільно-ліцензійної діяльності природокористування. Незважаючи на ускладнення, що виникли під час створення об'єктів природно-заповідного фонду у зв'язку з проведенням земельної реформи, площі територій природно-заповідного фонду продовжують збільшуватися.

Сьогодні управління в галузі екології зводиться до врегулювання за допомогою правових важелів суспільних відносин. Суб'єктами такого врегулювання виступають державні органи, органи місцевого самоврядування, частково – громадські об'єднання. Їх діяльність спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки уповноваженими особами (фізичними і юридичними) на засадах дотримання екологічного законодавства, попередження можливого погіршення екологічної ситуації та захист прав громадян на екологічно безпечні умови життя.

Відповідно до статті 16 Конституції України вбачається необхідність зміцнення екобезпеки шляхом екологізації публічного адміністрування, що безпосередньо стосується існування українського народу, здоров'я кожної людини, яка проживає на території України, майбутніх поколінь [4]. Отож, проблеми такого антропогенного впливу на природне навколишнє середовище України об'єктивно вимагають радикальної екологізації суспільно-політичної думки, посилення уваги до вирішення природоохоронних проблем на всіх рівнях організації суспільства, пошуку новітніх підходів до їхнього розв'язання на основі пріоритету екологічних законів і наукових знань, та екологізації публічного управління [1, с. 87].

Публічне управління в сфері екології слід спрямувати на гармонізацію взаємодії суспільства та природи, а також визначити спільну відповідальність держави й суспільства. Охорона природного навколишнього середовища має бути пріоритетом громадськості та місцевих громад [7].

Таким чином, розвиток екологічної системи на території України забезпечується відтворенням природних ресурсів, збільшенням екологічного потенціалу території, наявністю раціональних методів регулювання екологічної системи нашої держави.

Специфіка сьогоденішньої ситуації полягає в тому, що накопичувані десятиліттями екологічні проблеми тепер треба вирішувати в зовсім інших політичних та економічних умовах. У зв'язку з цим надзвичайно актуальними еколого-економічними дослідженнями трансформаційних процесів, наукове обґрунтування стратегії екологічної політики, розробка теоретико-методичних основ формування регіональних систем екологічної безпеки і т.д.

Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів в регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційо-

ваних підходів до управління екологічною безпекою. Сьогодні, коли стала очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля, виникла об'єктивна необхідність у здійсненні ефективної регіональної екологічної політики, що вимагає відповідного теоретичного аналізу, осмислення її суті та змісту, оцінки сучасного стану, наукового обґрунтування шляхів її вдосконалення та механізмів реалізації.

Порівняння екологічної функції України, її форм і методів з екологічними функціями інших держав пред'являє необхідним елементом розвитку і удосконалення науки теорії права і держави.

Комплексна оцінка національного екологічного потенціалу свідчить про можливість переходу до реалізації збалансованої політики еколого-економічного поступу. Державі вкрай потрібні стабільні та професійні управлінські структури на всіх рівнях, особливо тих, що є основою збалансованого розвитку; постійна перепідготовка державних службовців, оцінка і перекваліфікація їх знань з екології, з основ гармонізації економічної, соціальної і екологічної рівноваги. На нашу думку, було б добре активізувати розв'язання власних екологічних проблем і пропонувати світу здобутки у подоланні глобальних, регіональних і місцевих негараздів.

Невирішені екологічні проблеми становлять серйозну загрозу повноцінному існуванню будь-якої країни. Для України питання екологічної безпеки набувають пріоритетного значення, оскільки саме екологія визначає і визначатиме у найближчому майбутньому норми і стиль життя суспільства.

Проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил тощо. Через місцеві органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції.

Аналіз проблем в екологічній сфері та визначення ролі держави щодо реалізації екологічної політики, серед головних завдань якої є стабілізація й поліпшення екологічного стану країни шляхом реалізації публічної екологічної політики за інтегрованим підходом соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, є актуальними питаннями сучасності.

Висновки

Отже, вирішення екологічних проблем та безпеки людини вимагає негайних рішень з боку органів публічного управління, ці управлінські рішення мають бути направлені на успішне вирішення комплексної проблематики екологічного розвитку нашої держави, яка останніми десятиріччями може бути визначена як вкрай актуальна. Екологізація системи публічного адміністрування є ознакою його реалії, і, зважаючи на думку провідних вчених, вона має стійкий тренд до поглиблення з метою зміни основних суб'єкт-об'єктних зв'язків та впливів у механізмах публічного управління сучасної доби.

Література.

1. Бикова Ю. Д. Екологізація публічного адміністрування в Україні як умова формування екологічної свідомості. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. №4 (39). С. 82–88.
2. Голинська О. В., Белошапка Т. В. Актуалізація публічно-управлінської проблематики в екологічній сфері: світовий та вітчизняний виміри. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*. 2020. Вип. 2 (58). С. 181–187.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 С.
4. Конституція України: редакція від 01.01.2020р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2003. 542 с.
6. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики: монографія. Київ: К.І.С., 2011. – 348 с.
7. Тішкова Н. Л. Поняття та сутність державного управління охороною навколишнього середовища. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. № 2. С. 140–141.

References.

1. Bikova Yu.D. Greening of public administration in Ukraine as a condition for the formation of environmental awareness. *Public administration and local self-government*. 2018. №4 (39). P. 82-88.
2. Golinskaya O.V., Beloshapka T.V. Actualization of public administration issues in the environmental sphere: global and domestic dimensions. *Public administration: traditions, innovations, global trends*. 2020. Vip. 2 (58). P. 181–187.
3. Encyclopedic dictionary of public administration / compiled by: Yu. тP. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mikhnenko and others; for order. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchinsky, Yu.P. Surmina. Kyiv: NAPA, 2010. 820 p.
4. The Constitution of Ukraine: edition of 01.01.2020. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Lazor O.Ya. Public administration in the field of environmental policy: organizational and legal principles: a monograph. Lviv: Liga-Press, 2003. 542 p.
6. Malysh N.A. Effective mechanisms for the formation of state environmental policy: a monograph. Kyiv: KIS, 2011. 348 p.
7. Tishkova NL The concept and essence of public environmental management. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. №2. P. 140–141.

Сергій Василюшен*аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України***НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ
У ПЕРІОД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано нормативне регулювання сфери захисту прав дітей під час проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Виявлено актуальні проблеми функціонування органів публічної влади дотичних до охорони дитинства. Охарактеризовано основними завдання державної політики у сфері захисту прав дитини в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: держава; державне управління; територіальна громада; державна політика; права дитини; захист прав та інтересів дітей; державна система захисту дитинства; складні життєві обставини.

Serhii Vasylyshen*PhD student of the State Studies and Law Chair
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine***NORMATIVE REGULATION OF THE SPHERE OF PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS
IN THE PERIOD OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE**

The article analyzes the normative regulation of the protection of children's rights during the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The actual problems of functioning of public authorities related to child protection are revealed. The main tasks of state policy in the field of protection of children's rights in the conditions of decentralization of power are described.

One of the main priorities of state policy at the national and regional levels is the protection of children's rights, ensuring their safety and well-being. The best environment for the harmonious and safe development and upbringing of a child is the family. If the parents or the circumstances of family life endanger the life and development of the child, the state authorities are obliged to represent and protect its interests.

Carrying out reforms on decentralization, local self-government and territorial organization of power in Ukraine in the field of protection of children's rights has an intersectoral, multilevel, intersectoral nature. The main participants in the reform process are the state, local governments, civil society institutions, representatives of business and international non-governmental organizations in Ukraine.

In the process of reforming local self-government and territorial organization, all decisions regarding the child should be made taking into account its needs and interests, in accordance with the principle of the best interests of the child. Decentralization provides an opportunity to improve existing and introduce new mechanisms for the protection of children's rights.

Recently, a number of important initiatives have been taken and regulations have been adopted to protect the rights of children in the context of decentralization of power. This reform is aimed at moving away from the centralized model of government in the state, providing opportunities for local self-government and building an effective system of territorial organization of power in Ukraine.

Positive changes have also taken place in the field of social protection and social assistance to other vulnerable groups of children, but there are still many issues that need to be addressed immediately in the framework of decentralization reform.

Key words: state; public administration; territorial community; state policy; children's rights; protection of children's rights and interests; state system of childhood protection; difficult life circumstances.

**Постановка
проблеми**

Одним із основних пріоритетів державної політики на національному та регіональному рівні є захист прав дітей, забезпечення їхньої безпеки та благополуччя. Найкраще середовище для гармонійного та безпечного розвитку та виховання дитини – це родина. Якщо батьки чи обставини сімейного життя ставлять під загрозу життя та розвиток дитини, державні органи зобов'язані представляти та захищати її інтереси.

У 2020 році соціальними послугами було охоплено понад 7000 сімей, у яких проживало 15 тис. дітей, яким загрожувало позбавлення батьківських прав та вилучення дітей. Із 1200 дітей, вилучених із сім'ї лише 188 було повернуто до своїх біологічних родин. Щорічно близько 10 тисяч дітей набувають статусу дітей-сиріт

або дітей, позбавлених батьківського піклування. Станом на 31.12.2020 року на обліку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, перебуває 69 572 тисячі осіб, з них 975 – внутрішньо переміщені. В інтернатних закладах перебуває 77 010 дітей, з них цілодобово – 34 159. На сьогодні ця цифра зменшилася на 19 % у порівнянні із даними на початок запровадження карантину. Незважаючи на скорочення кількості цих дітей, їхня частка у загальному дитячому населенні за останні роки не змінилася[15].

Однією з причин цього явища є відсутність на місцевому рівні ефективної системи підтримки сімей з дітьми, які потрапили у складні життєві обставини. Після прийняття Конституції України[3] та основних

© Василюшен С. В., 2021.

положень про адміністративно-територіальний устрій країни розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. Оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну роздробленість і вкрай слабку матеріальну та фінансову базу не спроможні виконувати безпосередньо свої функції. У зв'язку з цим спостерігається низька дієздатність місцевих територіальних громад, особливо сіл та селищ, відповідати за збереження життя та здоров'я підростаючого покоління, вчасно виявляти дітей у складних життєвих ситуаціях, вживати ефективних заходів щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематиці захисту прав дітей присвятили свої праці ряд вітчизняних вчених, зокрема в науці державного управління даною проблематикою займаються А. Дакал, Є. Дубовик, С. Горбатюк, Т. Кондрачук, Л. Кривачук, І. Лопатченко, О. Мордань, І. Парубчак, Ю. Харченко, І. Цибуліна.

Існує також низка досліджень, які є міждисциплінарними і розглядають проблеми забезпечення прав дітей, акцентуючи увагу зокрема на правових (О. Навроцький, Н. Опольська, Н. Крестовська,) або соціологічних аспектах цієї проблеми (Л. Волинець, І. Пеша)

Мета

Мета статті – аналіз нормативно-регулювання сфери захисту прав дітей в умовах проведення децентралізації влади в Україні.

Вклад основного матеріалу

Невід'ємною частиною стратегічних перетворень в Україні є реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Формування багатих територіальних громад, а також доступність та якість послуг у різних сферах життя територіальної громади залежать насамперед від розподілу владних повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процес передачі повноважень та відповідальності на місця значно підвищить спроможність місцевих громад та змінить вектор їх розвитку. Одним із важливих питань порядку денного є те, як місцеві громади реалізовуватимуть державну політику щодо захисту дітей та сім'ї.

Основними завданнями державної політики у сфері захисту прав дитини під час реформування місцевого самоврядування та територіального устрою є:

- створення в кожній територіальній громаді достатньої кількості фахівців із соціальної роботи для раннього виявлення сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, та їх соціального супроводу з метою недопущення потрапляння дітей до закладів інституційного виховання;
- оптимізація мережі закладів соціального захисту населення через призму територіальної та інфраструктурної доступності для мешканців громади, які отримують послуги;
- аналіз можливостей територіальних громад щодо надання базових соціальних послуг дітям, сім'ям з дітьми, зокрема шляхом залучення до надання цих послуг представників недержавного сектору;

- реорганізація міських, районних, селищних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у відповідні центри соціального обслуговування з денними та стаціонарними відділеннями;
- недопущення ліквідації закладів соціального захисту населення на рівні району, які мають відповідний матеріально-технічний, кадровий та методичний потенціал, сприяння передачі їх на баланс спроможних територіальних громад за умови співфінансування та задоволення потреб жителів територіальних громад.

З 2014 року в Україні здійснюється реформування децентралізації влади з метою відходу від централізованої моделі управління державою, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, створення ефективного місцевого самоврядування має стати ключем до створення, у підтримки повноцінного середовища для громадян, у тому числі дітей, надання високоякісних та доступних соціальних послуг[13]. Реформа розпочалася із затвердження Плану дій щодо її реалізації [8]. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану дій необхідно внести відповідні зміни до Конституції України та створити пакет нових нормативно-правових актів. Ці зміни вирішують питання формування виконавчих органів міської, селищної, сільських рад об'єднаних територіальних громад, реорганізації місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи та визначення територіально-адміністративної одиниці – громади.

Новий пакет законодавчих актів запроваджує першочергові регулюючі ініціативи, а саме:

- зміни до бюджетного та податкового законодавства України;
- прийняття закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дало змогу розпочати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування.

Відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»[10] та «Про місцеві державні адміністрації»[11] на органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації покладається здійснення опіки та піклування, створення встановлених законом умов для навчання та влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, охорони особистих і майнових прав та інтересів дітей.

Статтею 56 Цивільного кодексу України визначено, що органами опіки та піклування є районні державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад об'єднаних територіальних громад [13].

У рамках децентралізації влади у сфері захисту прав дитини до статті 4 Закону України «Про органи влади та служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей» внесені зміни, зокрема:

- утворення служб у справах дітей виконавчих органів сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад із штатною чисельністю з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, але не менше одного працівника на об'єднану територіальну громаду;

- установа штатної чисельності працівників районних, міських, районних у містах служб у справах дітей з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, які проживають у районі, та не більше ніж на дві тисячі дітей, які проживають у місті, районів у містах[12].

З метою забезпечення реалізації реформи системи захисту прав дитини, охорони материнства та дитинства в рамках децентралізації і відповідного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національне агентство України з питань державної служби від 30.08.2018 № 130/70/22-18 рекомендувало Національній академії державного управління при Президенті України та її регіональним інститутам, центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, здійснювати підготовку з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування відповідними модулями та практичними заняттями із забезпечення захисту прав дитини, охорони материнства та дитинства відповідно до міжнародних стандартів.

Щодо діяльності служби у справах дітей та комісії з питань захисту прав дитини внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 «Питання опіки та піклування, пов'язані із захистом прав дитини», згідно з якими сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад мають право утворювати у своїй структурі служби у справах дітей і комісії з питань захисту прав дитини, а також самостійно провадити діяльність, пов'язану із захистом прав дитини [5]. Проте ради об'єднаних територіальних громад досі мають обмежені повноваження щодо підтримки усиновлення дітей, створення прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу.

Станом на 1 січня 2020 року загальна кількість служб у справах дітей становила 863 одиниці, штатна чисельність яких – 4115 осіб, з них: на рівні облдержадміністрацій, райдержадміністрацій, міст – 656 служб, кількість працівників – 3720 осіб; на рівні об'єднаних територіальних громад – 207 служб, працівників – 386 осіб. Укомплектованість службами у справах дітей (обласного, міського, районного рівнів) по Україні становила в середньому 88,7% [15].

В Україні триває поетапний процес створення служб для дітей в об'єднаних територіальних громадах. Чинна нормативно-правова база побудована так, що служби у справах дітей фактично є координаторами та організаторами процесів захисту прав дитини, захисником, представником прав дитини та замовником послуг для незахищених сімей з дітьми, а також для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Порядок передачі райдержадміністраціями документів до об'єднаної територіальної громади стосовно дітей, місце проживання або походження яких знаходиться в межах територіальної громади, здійснюється відповідно до нормативно-правових актів з урахуванням рекомендацій наданих Мінсоцполітики України які надані облдержадміністраціям листом від 23.07.2018 № 14276/0/2-18/57.

На кінець 2020 року у 1014 об'єднаних територіальних громадах створено 358 служб у справах дітей (або 35% від запланованої кількості). Найбільше

служб у справах дітей створено в Донецькій області (у 13 територіальних громадах функціонує 12 служб у справах дітей, що становить 92% від загальної кількості територіальних громад), Харківській (відповідно 16 служб у 23 територіальних громадах, що становить 70%), Чернігівській (35 служб у 50 територіальних громадах, або 70%), Дніпропетровській (48 служб у 71 територіальній громаді, або 68%), Черкаській (31 служба у 57 територіальних громадах, що становить 54%). Найнижчий показник обслуговування дітей у виконавчих органах об'єднаних територіальних громад у Тернопільській, Івано-Франківській, Рівненській, Закарпатській та Львівській областях, у Хмельницькій області в об'єднаних територіальних громадах жодної служби не створено у справах дітей станом на 01.10.2020 р[15]. (табл. 1)

Сьогодні створено служби у справах дітей лише в третині територіальних громад. При цьому 65% територіальних громад не підготовлені та не мають законних підстав для здійснення низки важливих повноважень у сфері захисту прав дітей. Комісії з питань захисту прав дитини в таких територіальних громадах не працюють. Але там, де ці послуги запроваджуються, вони зазвичай носять формальний характер. Їхні спеціалісти не мають достатньої кваліфікації, не мають належної підготовки, а служби у справах дітей районних державних адміністрацій не передають особові справи дітей до об'єднаних територіальних громад.

У зв'язку з цим питання збереження служб у справах дітей у новостворених районах, з визначеною кількістю штатних одиниць на регіональному та субрегіональному рівнях, розподілу повноважень між ними та виконавчими органами місцевого самоврядування потребує негайного вирішення та надання методичного супроводу новоствореним службам у справах дітей, які діють у місті, районних у містах, сільських, селищних радах територіальних громад для виконання їх повноважень.

Міністерством соціальної політики України затверджено Методичні рекомендації щодо діяльності об'єднаних територіальних громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, в яких відображені повноваження служб у справах дітей залежно від типу місцевого самоврядування, їх штатного розпису відповідно до законодавства України наказ від 21.06.2017 № 1030 із змінами, внесеними наказом Мінсоцполітики від 18.07.2018 № 1029).

Щодо захисту прав дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 800 «Деякі питання вдосконалення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі дітей, яким загрожує небезпека», якою [1]:

1) внесені зміни до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, що дасть змогу: впровадити ухвалення рішень про негайне відібрання дітей у батьків або осіб, які їх замінюють, на підставі оцінки рівня безпеки дитини; використовувати оцінку потреб сім'ї під час розв'язання питань щодо повернення дітей на виховання батькам і спорів між батьками щодо виховання дітей; тимчасово влаштувати у заклади дітей, залишених без батьківського піклування, виключно за наявності медичних показань; розглядати на засіданні комісії з

Створення служб у справах дітей в територіальних громадах, станом на 01.10.2020 р.

Регіон	Кількість створених територіальних громад	В них створено служб у справах дітей	Співвідношення служб у справах дітей до кількості створених територіальних громад, %
Вінницька	46	19	41
Волинська	53	11	21
Дніпропетровська	71	48	68
Донецька	13	12	92
Житомирська	56	25	45
Закарпатська	27	5	19
Запорізька	62	24	39
Івано-Франківська	40	5	13
Київська	42	11	26
Кіровоградська	27	11	41
Луганська	18	8	44
Львівська	41	8	20
Миколаївська	44	6	14
Одеська	34	14	41
Полтавська	53	12	23
Рівненська	44	8	18
Сумська	38	18	47
Тернопільська	55	5	9
Харківська	23	16	70
Херсонська	33	9	27
Хмельницька	50	0	0
Черкаська	57	31	54
Чернівецька	37	6	16
Чернігівська	50	35	70
м. Київ		11	
ВСЬОГО	1014	358	35

Джерело: інформація Міністерства соціальної політики України.

питань захисту прав дитини матеріали, в яких обґрунтовано підстави для влаштування кожної дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, у сімейні форми виховання; вказувати у рішенні органу опіки та піклування про влаштування дитини до інституції її найменування та строк перебування, який не може перевищувати одного навчального року[6];

2) викладено у новій редакції Типове положення про комісію з питань захисту прав дитини;

3) затверджено Порядок взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів та установ під час забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати життю та здоров'ю дитини [2].

Запровадження цих стандартів сприятиме зміні підходів до виявлення та ведення обліку дітей, які опинилися у складній життєвій ситуації, наданню їм допомоги, уникненню дублювання функцій інших суб'єктів, що призведе покращення ефективності та якості комплексних заходів із захисту прав цих дітей, і на дасть змогу забезпечити їх найкращі інтереси.

За даними моніторингу дотримання прав дитини в системі альтернативного догляду, проведеного ГО «Українська мережа за права дитини» за підтримки Міністерства соціальної політики України та Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, практично в усіх досліджених областях (Донецька, Київська, Львівська, Одеська та Харківська) виявлені недоліки під час ведення службами у справах дітей обліку дітей, які залишилися без піклування батьків (порушення термінів взяття на облік, відсутність такого обліку). Також виявлено відсутність системної взаємодії суб'єктів соціального і правового захисту дітей, що загострює існуючі ризики чи призводить до порушення прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в інституційному і сімейному догляді [4].

З метою розвитку на рівні міст, районів доступних і якісних соціальних послуг для підтримки сімей з дітьми та альтернативного догляду за дітьми розпочато утворення центрів соціальної підтримки дітей та сімей – закладів соціального захисту дітей та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, що утворюється відповідно до потреб територіальної гро-

мади. Функціонування центрів унормовано Примірним положенням про центр соціальної підтримки дітей та сімей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України у 2016 р. [9]. Перевагою цих центрів є спрямованість послуг на збереження та відновлення сім'ї, їх доступність та своєчасність, охоплення якомога більшої кількості людей, підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за становище дітей та сімей у їхніх громадах.

У 2020 році постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 433 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» на центри соціальної підтримки дітей та сімей покладаються завдання щодо організації проведення комплексної психолого-педагогічної оцінки розвитку дитини в інклюзивно-ресурсному центрі з метою визначення її особливих освітніх потреб (за потреби) та формування особою справи дітей, які перебувають у центрі [7].

В рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» відповідно до Стратегії про партнерство Міжнародного банку реконструкції та розвитку з Україною та запровадження державної статистичної звітності щодо захисту прав дитини в територіальних громадах здійснено роботу стосовно створення національного банку даних щодо дітей та сімей з дітьми.

Висновки

Проведення реформ з децентралізації, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у сфері захисту прав дитини має міжгалузевий, багаторівневий, міжгалузевий характер. Основними учасниками процесу реформ є держава, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, представники бізнесу та міжнародних неурядових організацій в Україні.

У процесі реформування місцевого самоврядування та територіального устрою всі рішення щодо дитини повинні прийматися з урахуванням її потреб та інтересів, відповідно до принципу найкращих інтересів дитини. Децентралізація дає можливість удосконалити існуючі та запровадити нові механізми захисту прав дітей.

Останнім часом було здійснено низку важливих ініціатив та прийнято нормативно-правові акти, що стосуються захисту прав дітей у контексті децентралізації влади. Ця реформа спрямована на відхід від централізованої моделі правління в державі, забезпечення можливостей місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Позитивні зміни також відбулися й у сфері соціального захисту та соціальної допомоги іншим вразливим категоріям дітей, але залишається значна частина питань, які необхідно негайно вирішити у рамках реформи децентралізації.

Література.

1. Деякі питання вдосконалення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі дітей, яким загрожує небезпека: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 р. № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2018-%D0%BF>

2. Звіт про стан виконання Плану заходів з реалізації I-го етапу Національної стратегії реформування

системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки. Київ, 2019. 44 с.

3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

4. Моніторинг дотримання прав дитини в системі альтернативного догляду: аналітична доповідь. Київ, 2020. 13 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1AspzF4Vf3sdJYUyHpmN-QH4CVT1a5nqp/view>

5. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF#Text>

6. Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 р. № 800. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/162001537>

7. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 433. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/433-2020-%D0%BF#n21>

8. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014%D1%80#Text>

9. Про затвердження Примірного положення про центр соціальної підтримки дітей та сімей: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 834. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510295>

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 286-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 19.01.2017 р. № 1824-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

15. Щорічна державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2019 року. ДУ «Державний інститут сімейної та молодіжної політики». Київ, 2020. 160 с.

References.

1. Деякі питання вдосконалення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі дітей, яким загрожує небезпека: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 р. № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2018-%D0%BF>

2. Звіт про стан виконання Плану заходів з реалізації I-го етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки. Kyiv, 2019. 44 s.

3. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>

4. Monitorynh dotrymannia prav dytyny v systemi alternatyvnoho dohliadu: analitychna dopovid. Kyiv, 2020. 13 s. URL: <https://drive.google.com/file/d/1AspzF4Vf3sdJYUyHpmN-QH4CVT1a5nqp/view>

5. Pytannia diialnosti orhaniv opiky ta pikluvannia, poviazanoi iz zakhystom prav dytyny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.09.2008 r. № 866. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF#Text>

6. Poriadok provadzhennia orhanamy opiky ta pikluvannia diialnosti, poviazanoi iz zakhystom prav dytyny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.10.2018 r. № 800. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/162001537>

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.06.2020 r. № 433. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/433-2020-%D0%BF#n21>

8. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.06.2014 r. № 591-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014%D1%80#Text>

9. Pro zatverdzhennia Prymirnoho polozhennia pro tsentr sotsialnoi pidtrymky ditei ta simei: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.11.2016 r. № 834. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249510295>

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

11. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 286-KhIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Pro orhany i sluzhby u spravakh ditei ta spetsialni ustanovy dlia ditei: Zakon Ukrainy vid 19.01.2017 r. № 1824-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

14. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

15. Shchorichna derzhavna dopovid pro stanovyshe ditei v Ukraini za pidsumkamy 2019 roku. DU «Derzhavnyi instytut simeinoi ta molodizhnoi polityky». Kyiv, 2020. 160 s.

Андрій Крупник

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>

Анжеліка Чайка

аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
ОПІДУ НАДУ при Президентові України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8157-7896>

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА ДЛЯ НАЛЕЖНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ПЕРИФЕРІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ В ОТГ

У статті досліджено можливості та обґрунтовано шляхи належного представництва та реалізації інтересів периферійних територій об'єднаних територіальних громад в умовах організації їх співробітництва з іншими територіальними громадами. Розглянуто передбачені Законом «Про співробітництво територіальних громад» основні етапи організації співробітництва за участі представників периферійних територій, надані рекомендації щодо заходів організаційного, аналітичного, інформаційного та методичного забезпечення цих процесів.

Ключові слова: периферійні території; мікрогромади; співробітництво територіальних громад; паспорт громади; представництво та реалізація інтересів периферійних територій ОТГ.

Andrii Krupnyk

Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Science, Docent
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>

Anzhelika Chaika

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8157-7896>

INTERMUNICIPAL COOPERATION AS A BASIS FOR PROPER REPRESENTATION AND REALIZATION OF PERIPHERAL TERRITORIES' INTERESTS IN THE AMALGAMATED LOCAL COMMUNITIES

The article explores the possibilities and substantiates the ways of proper representation and realization of the interests of the peripheral territories of the united territorial communities in the organization of their cooperation with other territorial communities. The main stages of the organization of cooperation with the participation of representatives of peripheral territories provided by the Law «On Cooperation of Territorial Communities» are considered, recommendations on measures of organizational, analytical, informational and methodological support of these processes are given.

The study confirmed that communities should use cooperation more actively as a tool not only to replenish the resources they lack, but also as a means of activating and stimulating peripheral areas to self- and mutual development. After all, one of the positive results of this cooperation is the synergetic effect that arises when combining the tangible and intangible resources of communities, when the total effect significantly exceeds the simple sum of the effects of individual territorial communities.

Key words: peripheral territories; micro-communities; cooperation of territorial communities; community passport; representation and realization of interests of peripheral territories.

Постановка проблеми

Співробітництво є запорукою розвитку будь-якого суспільства. Особливої актуальності дане питання набуває в умовах здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Завдяки кооперації матеріальних, фінансових, людських ресурсів, обміну досвідом органи місцевого самоврядування можуть досягти таких результатів, які важко отримати при самостійній діяльності.

У 2014 році був прийнятий Закон «Про співробітни-

цтво територіальних громад» (далі – Закон), який визначив організаційно-правові засади, принципи, форми, механізми співробітництва територіальних громад (ТГ), його стимулювання, фінансування та контролю.

Крім того, в результаті об'єднання громад, особливо тих, до складу яких увійшло багато населених пунктів (орієнтовно на кожну з 1 469 громад зараз приходиться в середньому по 14 населених пунктів), важливою проблемою залишається недостатня комунікація між центром та периферійними територіями, пасивність їх

мешканців. Як наслідок, при плануванні розвитку громади інтереси периферії враховуються слабо.

Одним із шляхів вирішення цих проблем автори бачать в організації співробітництва між ТГ за активної участі мікрогромад периферійних територій та їх представників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання співробітництва територіальних громад висвітлені в працях таких науковців, як Г. Борщ, В. Вакуленко, О. Врублевський, Р. Герцог, К. Закоморна, О. Ігнатенко, Є. Карташов, Н. Костіна, В. Купрій, А. Мілевська, В. Полтавець, Е. Рахімулов, З. Сірик, Ф. Тедік, А. Ткачук, М. Шкільняк, Н. Щербак та ін.

Значно менше досліджень поки що відомо у сфері центр-периферійних відносин в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), що можна пояснити відносно невеликим строком функціонування Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і ще меншим періодом, який минув після остаточного затвердження урядом у червні 2020 року адміністративних центрів і територій ТГ.

Серед публікацій з проблематики периферійних територій ОТГ можна згадати аналітичні напрацювання Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, О. Врублевського, І. Дунаєва, О. Мельниченка, Х. Патицької, Ю. Рогозіна, А. Ткачука.

Мета

Метою даного дослідження є виявлення можливостей та обґрунтування шляхів належного представництва та реалізації інтересів периферійних територій ОТГ в умовах організації їх співробітництва з іншими ТГ.

Вклад основного матеріалу

Досвід багатьох країн свідчить, що ТГ, зазвичай, ніколи не є абсолютно достатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Сталий розвиток ТГ після зміни адміністративно-територіального устрою і укрупнення більшості громад значною мірою залежить від налагодження ефективного управління всередині громади, зокрема, від взаємодії між адміністративним центром, де розташовано головний орган управління громадою, і периферійними територіями. Разом із тим, кожна громада має обмежений обсяг фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів, яких зазвичай не вистачає для налагодження повноцінного життя у громаді та забезпечення її сталого розвитку.

Цю нестачу особливо гостро відчували ті відносно благополучні громади, до яких приєдналися менш можливі. А оскільки сила або слабкість системи визначається станом найслабшої ланки, якими найчастіше і є периферійні території, для більшості громад постало питання «підтягнути» ці території та привести до ладу комунікаційну інфраструктуру, розташовану між населеними пунктами (дороги, Інтернет, електромережі, водогони тощо).

Оскільки більшість із цих задач громади не здатні вирішити своїми силами, доводиться звертатися по допомогу до керівництва районних, обласних і центральних органів влади, до бюджетів вищих рівнів. Але в умовах скорочення ресурсних можливостей розраховувати на цю підтримку майже не доводиться. Громадам залишається самим вишукувати додаткові

ресурси, генеруючи їх як всередині громади, так і залучаючи їх ззовні.

Одним із інструментів вирішення цього двоєдиного завдання є співробітництво ТГ, завдяки якому можна виявити внутрішні можливості громад та стимулювати їх розвиток, аби поділитися ними на взаємовигідній основі з сусідами (наприклад, потужністю навчальних закладів, шкільного автобусу, екскаватору, пасажирських перевезень, ФАПу, полігону для ТПВ, будинку культури, ЦНАП, центру громадської безпеки або соціальної допомоги) і самим отримати у сусідів або за їхньої участі ресурси та послуги, яких не вистачає у громаді.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон) передбачає п'ять основних форм співробітництва: 1) делегування одному із суб'єктів виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізація спільних проектів; 3) спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів; 4) утворення спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення спільного органу управління.

За даними Мінрегіону, станом на 18.11.2021, в Україні зареєстровано 755 договорів про співробітництво, серед яких 512 або 67,8 % – договори про реалізацію спільних проектів, 151 або 20,0 % – договори про спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів, 73 або 9,7 % – договори щодо делегування виконання окремих завдань, 14 або 1,8 % – договори про утворення спільних інфраструктурних об'єктів і лише 5 договорів або 0,7 % – про співробітництво у формі утворення спільного органу управління [1, 2].

Для визначення конкретних форм участі периферійних територій у процесах ініціювання, підготовки та здійснення співробітництва ТГ коротко розглянемо обов'язкові процедури, передбачені статтями 5-9 Закону. Етапами співробітництва є:

- ініціювання співробітництва;
- вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва;
- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;
- утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво;
- громадське обговорення проекту договору про співробітництво;
- схвалення радою проекту договору про співробітництво;
- укладення договору про співробітництво.

Відповідно до Закону, ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати ради або члени територіальної громади – у порядку місцевої ініціативи, яка згідно ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є формою безпосередньої участі мешканців ТГ у вирішенні питань місцевого значення і реалізується внесенням в раду письмової пропозиції для розгляду і прийняття відповідного рішення.

Склад комісії затверджується спільним розпорядженням голів громад – суб'єктів співробітництва. До її складу мають увійти у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Комісія готує проект договору про співробітництво, в якому зазначається рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів Мінрегіону про хід виконання договору.

Підготовлений комісією проект договору про співробітництво виносить на громадське обговорення, після чого подається на розгляд відповідних рад, які приймають рішення про його схвалення, а голови громад його підписують.

Наказом від 27.08.2014 № 233 Мінрегіон затвердив примірні форми договорів про співробітництво ТГ – відповідно до передбачених Законом п'яти форм співробітництва.

Наказом від 15.08.2014 № 225 Мінрегіон затвердив Порядок формування та забезпечення функціонування Реєстру про співробітництво територіальних громад, який ведеться з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво і для забезпечення відкритості та доступності інформації про ці договори.

Логіка процесу підготовки договору про співробітництво передбачає ретельне визначення кожною громадою – потенційним партнером своїх потреб та можливостей у певній сфері співробітництва. На цьому етапі важливим є врахування потреб та інтересів саме периферійних територій, де існує зазвичай більшість проблем громади.

Тут може допомогти ретельно складений паспорт ТГ, форма якого затверджена постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови від 24.01.2020 № 34). Запропонований у цій формі обов'язковий перелік даних про громаду може бути доповнений інформацією, корисною для мешканців громади, для потенційних інвесторів та партнерів по співробітництву.

Підготовка паспорту громади допомагає зрозуміти, які проблеми і які ресурси є у громади. Причому важливо проводити інвентаризацію цих проблем і ресурсів у розрізі кожного старостинського округу та окремих населених пунктів у складі громади.

Перед ініціюванням пропозицій щодо співробітництва з іншими громадами громаді-ініціатору варто зробити SWOT-аналіз для ідентифікації внутрішніх сильних і слабких сторін і розпізнавання зовнішніх можливостей і загроз. Цей аналіз показує, яким чином краще застосувати власні сили і зменшити внутрішні слабкості, оптимально використовуючи зовнішні можливості та усуваючи загрози.

При визначенні потенційних партнерів для співробітництва також необхідно провести попередній порівняльний аналіз (бенчмаркінг) їх сильних і слабких сторін у цілому та у сфері можливого співробітництва, враховуючи при цьому кількість і стан периферійних територій їх ТГ. При здійсненні цього аналізу, зокрема, при оцінці рівня економічного та соціального розвитку власної території і території потенційних партнерів слід враховувати такі аспекти (у цілому по ТГ та в розрізі її окремих територій).

1) Адміністративний статус населеного пункту: село, селище, місто. Адже кожен із цих статусів має певні особливості, які накладають відбиток на економічну та соціокультурну ситуацію у громадах.

2) Правовий статус, який мав той чи інший населений пункт перед об'єднанням: чи він був райцентром, центром територіальної громади або входив до складу іншої громади як периферійна територія. Відповідно центр, а особливо райцентр зазвичай є більш розвиненим.

3) Фізико-географічна характеристика території громади у розрізі кожної конкретної периферійної те-

риторії: геологічна будова, рельєф, ландшафт (рівнинний чи гірський), клімат, водойми, ґрунти, рослинність і тваринний світ.

4) Склад і потужність об'єктів соціальної інфраструктури: освітньої, соціальної, культурної, торгівельної, побутових послуг, наявність підрозділів пенсійного фонду, поліції, інших територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

5) Склад об'єктів виробничо-економічної і транспортної інфраструктури: підприємств різних форм власності та сфер діяльності, фермерських господарств, банківської сфери, інших суб'єктів підприємництва, доріг, залізниці, засобів електронних комунікацій тощо.

6) Демографічна характеристика громади, а також демографічний прогноз (щодо майбутніх школярів та осіб похилого віку). В якості базових демографічних показників пропонується використовувати середньорічну чисельність постійного населення, природний приріст/скорочення населення, розподіл населення за статтю та віком («молодше працездатного віку», «працездатного віку», «старше працездатного віку»); конфесійний та етнічний склад населення [3, с. 46].

7) Професійна характеристика населення (освіта, зайнятість в розрізі певних сфер господарювання).

8) Міграційна динаміка населення за останні роки та її можливі причини.

9) Політична орієнтація голови та депутатського корпусу, політичні вподобання населення, склад громадського сектору, історичні та культурні традиції тощо.

Далі необхідно виявити та проаналізувати потреби та пріоритетні проблеми громади у розрізі її окремих територій. Тобто, чого не вистачає у громаді, що незручно, розташовано далеко або занадто близько, чого негативного забагато.

Потім аналізуються можливості громади та кожної її конкретної території з позиції того, які в них є або можуть з'явитися можливості задовольнити власні потреби та вирішити наявні проблеми, а яких можливостей поки що немає і їх треба шукати назовні.

На основі результатів цього аналізу досліджуються сусідні (та навіть і несусідні) громади на предмет наявності в них ресурсів і можливостей, які потрібні громаді-ініціатору співробітництва, а також вивчаються потреби громад – потенційних партнерів у тих послугах і ресурсах, які має громада-ініціатор і готова ними поділитися.

Таке порівняльне дослідження робиться на основі вивчення сайтів громад, їхніх офіційних звітів, публікацій у ЗМІ та в соцмережах. Їм можуть направлятися запити на публічну інформацію – як безпосередньо від імені керівництва громади-ініціатора, так і від громадських організацій, які співпрацюють з керівництвом даної громади і надають йому методичну допомогу в підготовці та організації співробітництва. Причому аналіз власних потреб і можливостей громади-ініціатора має орієнтуватися, в т.ч. на необхідність пріоритетного розв'язання проблем периферійних територій.

На основі цього попереднього дослідження готуються та направляються у відповідні громади пропозиції до потенційних партнерів. З тими, хто зацікавлений або може бути зацікавлений у співробітництві, проводяться перемовини. Одночасно можуть готуватися і

декілька договорів про співробітництво – в різних сферах та в різних формах співпраці.

При створенні комісії для визначення форми співробітництва та підготовки договору до її складу обов'язково мають бути включені представники периферійних територій.

У договорі про співробітництво прописуються процедури розгляду і вирішення спірних питань та питань поточного моніторингу виконання договору. До цих процедур також мають бути долучені представники тих периферійних територій, чиїх інтересів стосується дане питання, а також представники громадськості, які представляють інтереси відповідних соціальних груп населення ТГ.

Голова громади своїм розпорядженням про організацію супроводу договорів про співробітництво призначає підрозділи та посадових осіб, відповідальних за процес належного виконання договору. За підсумками певного періоду, який має бути визначено у договорі, сторонами робиться аналіз його ефективності, на основі чого сторонами може прийматися колегіальне рішення щодо внесення змін у цей договір.

Усі ключові питання підготовки, проведення перемовин, укладання договору та його реалізації мають бути прописані у Статуті територіальної громади та/або у спеціальному положенні, яке деталізує застосування норм Закону в умовах конкретної ТГ, передбачаючи участь представників периферійних територій і заінтересованої громадськості.

Суб'єктами представлення та моніторингу реалізації інтересів периферійних територій у процесі налагодження співробітництва територіальної громади з іншими громадами, можуть бути: старости – в межах своїх старостинських округів; органи самоорганізації населення – сільські, селищні, квартальні, вуличні та інші комітети, які створюються в межах територій населених пунктів, що входять до складу громади або їх частин; громадські об'єднання та консультативно-дорадчі органи (громадські, молодіжні, експертні ради, ради старійшин), які беруть участь у цих процесах відповідно до своїх статутних повноважень, норм Статуту територіальної громади та умов договору про співробітництво.

Організаційне забезпечення процесу започаткування і здійснення співробітництва територіальних громад здійснюється через такі форми місцевої демократії, як: громадські слухання, публічні консультації, електронні петиції, звернення, громадську експертизу та ін., які забезпечують вплив громадськості на процеси співробітництва на різних етапах.

Аналітичне забезпечення процесу здійснюється на етапах проведення SWOT-аналізу, виявлення та діагностики проблем, визначення можливостей та потреб громади, пошуку та оцінки потенційних партнерів, розробки умов договору про співробітництво, обґрунтування можливих витрат і прибутків, відпрацювання процедур розв'язання поточних і спірних питань, моніторингу та оцінювання ходу виконання договору. Усе це робиться з урахуванням інтересів та потреб периферійних територій.

Інформаційне забезпечення процесу включає своєчасне і повне висвітлення у ЗМІ та соцмережах відкритих процедур підготовки і укладання договору (договорів) про співробітництво. Адекватна інформа-

ція має доводитись до відома заінтересованих сторін, зокрема, на етапі виявлення проблем та аналізу перспектив. До моніторингу виконання договору про співробітництво мають залучатись громадяни, органи самоорганізації населення, громадські організації, консультативно-дорадчі органи.

Оприлюднення тексту підписаного договору про співробітництво сприятиме посиленню довіри до органів місцевого самоврядування, а також нівелюватиме різного роду чутки про начебто скриті наміри голови громади.

Аби скоординувати та направити належним чином усі процедури підготовки та налагодження співробітництва, необхідне методичне забезпечення цих процедур. Авторами методичних рекомендацій можуть бути спеціально створені в межах однієї або декількох ОТГ експертні групи, агентства. Зокрема, аналітичні послуги з цих питань можуть надати фахівці Асоціації територіальних громад, Асоціації об'єднаних територіальних громад, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, недержавних аналітичних центрів (ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», ГО «Одеський інститут соціальних технологій» та ін.). Можливість залучення сторонніх експертів та механізми співпраці з ними мають бути прописані в Статуті територіальної громади, регламенті ради та в положенні про співробітництво.

У чинному Законі відсутні процедури проведення громадського обговорення проекту договору, але голови громад повинні керуватися раніше затвердженими місцевими НПА, які визначають порядок проведення громадських обговорень. За відсутності такого НПА його необхідно підготувати та затвердити на ранній стадії процесу організації співробітництва. Наприклад, у формі положення про порядок проведення громадських обговорень, яке затвердити рішенням ради під час засідання з розгляду питання про надання згоди на організацію співробітництва.

Висновки

Дослідження підтверджує, що громадам доцільно активніше використовувати співробітництво як інструмент не тільки поповнення тих ресурсів, що їм не вистачає, а і як засіб активізації та стимулювання периферійних територій до само- та взаєморозвитку. Адже одним із позитивних результатів цього співробітництва є синергетичний ефект, який виникає при об'єднанні матеріальних та нематеріальних ресурсів громад, коли сумарний ефект суттєво перевищує просту суму ефектів окремих ТГ.

Для такої форми співробітництва, як реалізація спільних проектів, Закон дозволяє потенційним суб'єктам співробітництва не проходити такі процедури, як ініціювання, переговори про організацію співробітництва, створення комісії та громадське обговорення проекту договору (через що ця спрощена форма співробітництва і використовується значно частіше, за інших). Але ми вважаємо, що таке «спрощення» і виключення громадськості з цього процесу робить увесь процес організації співробітництва менш прозорим і демократичним.

Процедури, завдання та учасники усіх етапів, зокрема, ініціювання співробітництва, делегування до складу комісії представників громади та організації роботи цієї комісії, а також порядок громадського обго-

ворення та укладення договору про співробітництво як і супровід його реалізації мають бути прописані у локальних НПА: Статуті ТГ, регламенті ради, окремому положенні про громадське обговорення та положенні про старосту.

Перспектива подальших розвідок у зазначеній сфері спрямована на визначення оптимальної моделі взаємовідносин усіх суб'єктів управління розвитком ОТГ, включаючи старост, керівників органів самоорганізації населення та інших представників інтересів периферійних територій в умовах налагодження співробітництва даної громади з іншими ТГ.

Література.

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 07.10.2021. Децентралізація: інформаційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 18.11.2021).

2. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. Міністерство розвитку громад та територій: офіційний веб-сайт Міністерства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (дата звернення: 18.11.2021).

3. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. 121 с.

4. Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Європейський Союз, Рада Європи. Київ, 2017. 105 с.

5. Крупник А. С., Кіщенко В. В. Як це працює? Історії успіху вирішення проблем розвитку в об'єднаних територіальних громадах: зб.к матеріалів / під ред. К .Д. Златиної. Кропивницький: ТОВ «Студія реклами та дизайну «Аридан», 2018. 32 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/294/how.pdf>

References.

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya stanom na 07.10.2021. Detsentralizatsiia: informatsiyni veb-portal. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (data zvernennia: 18.11.2021).

2. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii: ofitsiyni veb-sait Ministerstva. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (data zvernennia: 18.11.2021).

3. Berdanova O. V., Vakulenko V. M., Valentiuk I. V., Tkachuk A. F. Stratehichne planuvannya rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady: navch. posib. Kyiv, 2017. 121 s.

4. Orhanizatsiia spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini. Praktychni posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannya. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy, Yevropeyskyi Soiuz, Rada Yevropy. Kyiv, 2017. 105 s.

Світлана Осадчук

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к. держ. упр.

ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті проаналізовано податкові інструменти, як засіб, який можуть використовувати територіальні громади для розвитку своїх територій. Зазначено, що в процесі децентралізації органи місцевого самоврядування територіальних громад отримали розширені повноваження, які потребують значних фінансових ресурсів. В зв'язку з цим перед територіальними громадами постає необхідність у формуванні власного потужного соціально-економічного потенціалу. Сприяє цьому застосування податкових інструментів. В статті розкрито характерні особливості податкового стимулювання. Проаналізовано законодавство, яким визначені підстави щодо використання податкових інструментів. Наведено приклади податкового стимулювання для започаткування діяльності індустріальних парків як потенційно найефективнішого інструменту розвитку. Зроблено висновок, що застосування податкових інструментів сприятиме залученню суб'єктів підприємництва для економічного розвитку територій, підвищенню конкурентоспроможності громад, збільшенню надходжень до місцевого бюджету. **Ключові слова:** податкові інструменти; фінансові ресурси; суб'єкти підприємництва; розвиток територій; податкові стимули; доходи місцевих бюджетів.

Svitlana Osadchuk

Associate Professor of Economic and Financial Policy Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

THE ROLE OF TAX INSTRUMENTS IN THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article analyzes tax instruments as a tool used by the territorial communities to develop their territories. It is noted that during 2014-2020 in Ukraine there were taken steps necessary for further development local self-government. Starting from 2021, the activities of local self-government bodies took into account changes in the administrative and territorial structure of Ukraine. In the process of decentralization reform, local self-government bodies of territorial communities have been given extended powers that required significant financial resources. In this context, local communities need to build their own strong socio-economic potential which can be facilitated by the use of tax instruments. Tax incentives provide benefits to individual taxpayers enabling them to pay taxes in a smaller amount than required by law.

The article shows that the characteristic feature of tax incentives is the selective incentives provided by local authorities to certain categories of taxpayers in order for such incentives to help attract investments, and to start or expand business. The local economic development can be intensified by the rational use of tax incentives and local governments can use tax incentives to encourage private companies to create jobs, invest in communities and develop local production.

The article analyzes the legislation which regulates the use of tax instruments. It is noted that the instruments of tax incentives are determined annually by the decision to establish local taxes and fees. Local governments are entitled to determine the benefits of local taxes and rates, but only within the provisions of the Tax Code.

The article provides examples of tax incentives for the establishment of industrial parks as a potentially most effective tool for development. Local authorities are granted the right to independently establish local tax benefits for industrial parks.

The article concludes with saying that the use of tax instruments will help attract business entities to participate in the economic development of territories, improve the competitiveness of local communities and increase revenues to the local budget.

Key words: tax instruments; financial resources; business entities; territory development; tax incentives; local budget revenues.

Постановка
проблеми

Протягом 2014–2020 років в нашій країні здійснені кроки, які дозволили створити новий рівень місцевого самоврядування. В 2020 році Кабінет міністрів України затвердив перспективні плани формування територій громад усіх областей, які покривають 100% їх території. Відповідно до цих перспективних планів було створено 1438 територіальних громад. Органи місцевого самоврядування територіальних громад у процесі реформи децентралізації отримали розширені повноваження, які потребують значних фінансових ресурсів. В зв'язку з цим перед територіальними громадами постала необхідність у формуванні

власного потужного соціально-економічного потенціалу. Подолати цей виклик можна шляхом провадження ефективної фінансової діяльності, передусім, застосовуючи податкові інструменти як потужний важіль управління, що дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні та соціальні процеси.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питання застосування податкових інструментів досліджували в своїх працях такі науковці, як Варналій З. С., Гречко А. В., Ігнатова О. А., Кучеренко М. В. Більшій мірі дані пу-

© Осадчук С. В., 2021.

блікації стосуються вивчення податкових інструментів для стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку. В той же час потребують поглиблених досліджень питання, пов'язані з застосування податкових інструментів для розвитку територіальних громад.

Мета

Метою статті є дослідження питань, пов'язаних з застосуванням податкових інструментів для розвитку територіальних громад.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Питання застосування податкових інструментів для розвитку території є недостатньо дослідженими та потребує їх розгляду та аналізу.

Виклад
основного
матеріалу

Податкове стимулювання передбачає надання переваг окремим платникам податків, включаючи можливість не сплачувати податки або сплачувати їх у меншому розмірі, ніж це передбачено податковим законодавством за звичайних умов.

Податкове стимулювання передбачає надання безпосередніх фінансових вигід, які заохочують відкриття, розширення або продовження діяльності компаній на території відповідної юрисдикції. Істотна відмінність податкового стимулювання від інших інструментів стимулювання економічного розвитку полягає в тому, що місцеві органи влади вибірково надають ці стимули певним категоріям платників податків, припускаючи, що подібні стимули сприятимуть залученню інвестицій, відкриттю або розширенню компаній.

Податкове стимулювання безпосередньо впливає на податкові зобов'язання бізнесу й таким чином на його операційні витрати, пов'язані з розміщенням на певній території. Ухвалюючи рішення щодо розміщення бізнесу на території громади, інвестори переважно розглядають такі аспекти ведення бізнесу, пов'язані з оподаткуванням:

- загальне податкове навантаження;
- податки для суб'єктів підприємництва, які відрізняються від інших юрисдикцій;
- податки на майно та нерухомість (земельний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);
- податок на майно, що використовується для комерційної діяльності;
- податок у разі купівлі істотної частки в бізнесі.

Місцеві органи влади часто використовують податкове стимулювання, щоб залучити нові компанії або ж певні технології для посилення конкурентних переваг території. Також мотивом місцевої влади до запровадження податкового стимулювання є прагнення пришвидшити модернізацію проблемних локацій, де місцеві ресурси не використовуються або використовуються неефективно. З позиції місцевої влади стимулювання бізнесу до використання цих ресурсів є виграшною стратегією: компанії отримують податкові вигоди, щоб пришвидшити зростання економіки в громаді, а юрисдикція (місто, селище) загалом розширює свою податкову базу завдяки залученню до господарського обігу ресурсів, що не використовувались раніше. Також деякі види податкового стимулювання спрямовані на усунення «провалів» ринку, таких як: незначні обсяги інвестицій приватного сектору в під-

готовку кадрів або наукові дослідження та розробки. Такі інструменти, як податкові пільги щодо витрат на навчання, гранти на розвиток людського капіталу, пільгові кредити на наукові дослідження, стимулюють компанії до здійснення інвестицій, які збільшують обсяги суспільних благ.

Для того, щоб отримати податкові преференції, платники податків мають відповідати певним вимогам, установленим місцевими органами влади. Такі вимоги відрізняються залежно від інструментів, які застосовуються, але найбільш загальними є:

- приналежність суб'єкта підприємництва до певної галузі економіки;
- інвестування певної суми в конкретний проєкт;
- створення нових робочих місць в громаді;
- досягнення більш високого рівня заробітної плати найманих працівників.

Вимоги часто залежать від мети надання податкових преференцій. Так, інколи місцеві органи влади використовують податкові преференції для просування своїх конкретних завдань, наприклад заохочувати виробників займатися конкретною діяльністю, що відповідає цілям структурної перебудови економіки, забезпечення сталого розвитку, переорієнтації місцевого ринку праці.

Податкові преференції переважно надають в одній із таких форм: звільнення від сплати податку; надання податкового кредиту; надання податкової знижки; зменшення податкової ставки; повернення податку; поєднання кількох стимулів одночасно. Податкове стимулювання пов'язане з певним податком і надається з конкретними цілями.

Звільнення від сплати податку є одним з найбільш популярним податковим стимулом, орієнтованим насамперед на податок на нерухомість, що є головним джерелом надходжень місцевих бюджетів у більшості країн Європи. Угода про звільнення від податку може містити перелік інвестиційних зобов'язань для суб'єкта підприємництва (наприклад, удосконалень об'єкта нерухомості), які має виконати компанія; перелік дозволених видів діяльності.

З метою заохочення суб'єктів підприємництва залишатися на території громади тривалий час, місцеві ради можуть вносити до умов надання податкових стимулів положення, які передбачатимуть, що компанії мають повертати частину отриманих податкових пільг, якщо вони закриваються або не відповідають установленим вимогам щодо загальної суми інвестицій, кількості нових робочих місць, рівня заробітної плати.

Використання податкових стимулів як інструменту економічного розвитку територій, потрібно розглядати в контексті податкової системи держави. Різні види податкових стимулів можливо застосовувати, тільки якщо місцеві органи влади мають на це відповідні законодавчі повноваження.

Раціональне використання податкових стимулів дає змогу інтенсифікувати місцевий економічний розвиток. Водночас потрібно враховувати ефективність використання податкових стимулів з огляду на його витратність; ймовірні зловживання у разі надання податкових преференцій як з боку бізнесу, так і з боку посадовців місцевої влади; для оцінки доцільності та результативності податкових стимулів потрібен певний період часу.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеві органи влади в багатьох країнах вдаються до використання податкових стимулів для заохочення приватних компаній створювати робочі місця, інвестувати у громади та розвивати місцеве виробництво. Як інструмент просування місцевого економічного розвитку податкові стимули активно використовують у тих країнах, де місцеві органи влади мають значні податкові повноваження, зокрема щодо встановлення місцевих податків, ставок податків, умов сплати, визначення бази оподаткування.

Можливості органів місцевого самоврядування використовувати податкові стимули для інтенсифікації місцевого економічного розвитку в Україні обмежені наявними податковими повноваженнями, визначеними Податковим кодексом. Фактично такі можливості для органів місцевого самоврядування знаходяться в площині застосування місцевих податків і зборів.

Зміни, що були внесені до Податкового кодексу України наприкінці 2014 року, призвели до збільшення ролі місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014 році частка місцевих податків і зборів становила 8,8% від доходів місцевих бюджетів, то вже у 2015 році їх питома вага зросла до 25% і в останні роки залишається на рівні близько 24%.

і зборів становила 55,2%, то в 2020 році цей показник знизився до 41,6%.

Отже, саме щодо цих податків органи місцевого самоврядування мають певні можливості в регулюванні податкового навантаження на бізнес.

Розглядаючи можливості органів місцевого самоврядування щодо запровадження інструментів податкового стимулювання, потрібно враховувати, що загалом місцеві податки та збори займають незначну частку в загальному податковому навантаженні на бізнес, адже більша частка належить загальнодержавним податкам і зборам. Тому місцеве податкове стимулювання переважно може сприяти зміцненню позицій суб'єктів підприємництва, що вже працюють, розширенню пропозиції товарів і послуг, інтенсифікації розвитку малого підприємництва, для досягнення соціальних цілей розвитку (наприклад, сприяння підприємницькій ініціативі внутрішньо переміщених осіб, жінок, молоді).

В європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР передбачено повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення в межах закону розміру місцевих податків і зборів.

Таблиця 1.

Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів за 2016–2020 рр.

Найменування показників	2016	2017	2018	2019	2020
Всього доходів, млрд. грн.:	170,7	229,5	263,4	300,2	311,3
В т.ч.					
Місцеві податки і збори всього, млрд. грн.:	42,2	52,6	61	73,6	75,7
питома вага, %	24,7%	22,9%	23,2%	24,5%	24,3%

Дані проведеного аналізу свідчать, що серед місцевих податків і зборів найбільші надходження генеруються за рахунок надходжень від єдиного податку (50,2% від усіх надходжень місцевих податків і зборів у 2020 році) та по платі на землю (41,6% від надходжень).

Право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори визначено Конституцією України Конституцією України від 28.06.1996 ((ч. 1 ст. 143).

Таблиця 2.

Структура місцевих податків і зборів за 2016–2020 рр.

Найменування показників	2016	2017	2018	2019	2020
Місцеві податки і збори всього, млрд. грн.:	42,2	52,6	61	73,6	75,7
в т.ч.					
1. Єдиний податок, млрд. грн.	17,1	23,4	29,6	35,2	38
питома вага, %	40,5%	44,5%	48,5%	47,8%	50,2%
2. Плата за землю млрд. грн.	23,3	26,3	27,9	32,9	31,5
питома вага, %	55,2%	50,0%	45,7%	44,7%	41,6%

Як свідчать дані Таблиці 2., в загальних доходах місцевих бюджетів питома вага єдиного податку має тенденцію до зростання. Так, якщо частка єдиного податку в 2016 р. становила 40,5% від загальних доходів місцевих податків і зборів, то в 2020 р. їх частка зросла до 50,2%. По платі за землю спостерігається протилежна тенденція. Так, якщо в 2016 р. частка по платі за землю в загальному обсязі місцевих податків

Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755-VI (ст. ст. 10, 12, 265–289, 291–300) [2] визначено загальний порядок установаження місцевих податків і зборів:

- вичерпний перелік місцевих податків і зборів, база їх оподаткування та заборона на встановлення тих, що не передбачені ПКУ;
- повноваження місцевих рад встановлювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визна-

чених Податковим кодексом України (зокрема, пільги зі сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);

- можливість застосування мінімальних ставок (щодо плати за землю);
- ставки в попередньому звітному періоді) у разі невстановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку). При цьому не підлягають сплаті місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено Податковим кодексом України (п. 4.2 ст. 4).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (п. 24 ч. 1 ст. 26) визначено повноваження місцевих рад установлювати місцеві податки і збори відповідно до Податкового кодексу України.

Постановою КМУ «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» від 24.05.2017 № 483[3] урегульовано питання щодо:

- типових рішень про встановлення ставок і пільг зі сплати земельного податку: щодо ставок земельного податку; переліку пільг для фізичних і юридичних осіб;
- типових рішень про встановлення ставок і пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; перелік пільг для фізичних і юридичних осіб.

Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) (п. 10.21 ст. 10 ПКУ). Місцеві ради встановлюють податок на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) і збір за місяця для паркування транспортних засобів, туристичний збір та земельний податок за лісові землі (п. 10.3 ст. 10 ПКУ).

Рішення про встановлення місцевих податків і зборів мають бути офіційно оприлюднені до 25 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому планують застосування визначених місцевих податків і зборів (пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 ПКУ). Копію такого рішення або рішення про внесення змін потрібно надіслати в електронному вигляді до відповідного контролюючого органу, у якому перебувають на обліку платники місцевих податків і зборів. У разі неприйняття місцевою радою рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування місцевих податків та зборів, справляння таких податків до ухвалення рішення про їх встановлення відбуватиметься з застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування таких місцевих податків.

Місцеві ради можуть передбачати податкові пільги та порядок їх застосування відповідно до вимог податкового законодавства (п. 7.2 ст. 7 ПКУ). Водночас місцевим радам заборонено встановлювати індивідуальні пільгові ставки за місцевими податками та зборами для окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків і зборів.

Загальний порядок установлення пільг зі сплати місцевих податків визначено Податковим кодексом України: щодо земельного податку – ст. 284; щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – п. 266.4 ст. 266. Місцеві податки та збори, а також установлені податкові пільги неможна змінювати протягом бюджетного року (пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПКУ).

Інструменти податкового стимулювання можуть бути щорічно визначені рішенням про встановлення місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування мають право визначати пільги з місцевих податків та ставок, але тільки в межах положень і граничних розмірів, що передбачені нормами Податкового кодексу.

Прикладом застосування інструментів стимулювання для місцевого розвитку є започаткування діяльності індустріальних парків як потенційно найефективнішого інструменту розвитку. Ініціаторами створення індустріальних парків можуть бути органи місцевого самоврядування щодо земельних ділянок комунальної власності. Найбільш зацікавленими в індустріальних парках є громади. В результаті організації та облаштування індустріального парку іноземні та вітчизняні інвестори зможуть отримати полегшений доступ до обладнаних і підготовлених для промислового використання ділянок з необхідною інженерною інфраструктурою і таким чином, мінімізувати витрати по ресурсах і часу для організації високотехнологічних виробництв на території територіальної громади. Індустріальні парки дають можливість відключити місцеве самоврядування до боротьби за робочі місця, промисловий розвиток та інвестиції в Україні. Допомогти місцевій владі має ухвалення законопроектів № 5688 і 5689, зареєстрованих у Верховній Раді. Вони передбачають податкові, фінансові й інституціональні стимули для індустріальних парків. Місцевій владі пропонується надавати право самостійно встановлювати пільги по місцевих податках для індустріальних парків. Започаткування діяльності індустріальних парків дасть можливість збільшити надходження до бюджету податку з доходів фізичних осіб. Індустріальні парки сприяють підвищенню конкурентоспроможності громад, зростанню купівельної спроможності населення, покращенню соціальної мобільності.

Сучасні принципи податкового стимулювання, на думку вітчизняних експертів, повинні враховувати такі особливості: його цільовий характер; адекватність пріоритетам економічної політики; обмеженість в обмін на результативність; орієнтованість на розвиток; співфінансування; відсутність негативних наслідків для конкуренції [4]

Перед запровадженням інструментів податкового стимулювання доцільно ретельно оцінити умови ведення підприємницької діяльності в громаді (з'ясувати рівень сприятливості регуляторного середовища, якості надання адміністративних послуг, доступності використання комунального майна). Ухвалюючи рішення про запровадження інструментів податкового стимулювання, варто провести ретельну оцінку потенційного впливу на доходи місцевого бюджету та спланувати заходи для збалансування втрат і вигід, тимчасового заміщення одних надходжень іншими або відповідного скорочення видатків. Користування податковим стимулюванням інноваційної діяльності як інструментом управління економічним розвитком

повинно бути вкрай зваженим і обережним через те, що будь-яке пільгове оподаткування має дискримінаційний характер, адже у випадку надання адресних пільг податковий тягар переноситься на інших учасників процесу суспільного відтворення [1, с. 11]

Необхідно визначити чіткі критерії надання суб'єктам господарювання податкових преференцій. Такі критерії мають обмежити їх надання лише тим суб'єктам підприємництва, які прозоро провадять господарську діяльність і чий бізнес-стратегії узгоджуються з інтересами територіальної громади (зокрема, в частині створення нових робочих місць, екологічності виробництва, використання місцевих ресурсів). Одним із основних критеріїв надання податкових стимулів доцільно визначити приналежність суб'єктів підприємництва до передових галузей економіки, що, в свою чергу, вплине на посилення конкурентних переваг території, сприятиме підвищенню продуктивності праці та збільшенню заробітних плат.

З метою підвищення рівня прозорості доцільним є оприлюднення на офіційному веб-сайті місцевої ради та в засобах масової інформації відомостей про обсяг застосованих інструментів податкового стимулювання; перелік суб'єктів господарювання, які ними скористалися (наприклад, отримали податкові пільги); результати, досягнуті завдяки наданим податковим стимулам (загальну суму інвестицій, динаміку обсягів виробництва, кількість робочих місць, середню заробітну плату, податкові надходження до бюджету).

Висновки

Застосування податкових інструментів є важливим для успішного розвитку територіальних громад. Органи місцевого самоврядування необхідно враховувати специфіку своєї громади, особливості та конкретику своїх сучасних проблем та знаходити власні шляхи розвитку. Ефективне застосування податкових інструментів сприятиме зміцненню економічного потенціалу територій, започаткуванню нових та розширенню існуючих форм підприємництва, посиленню конкурентних переваг території. Перспективи подальших розвідок вбачаємо в дослідженні практичних аспектів застосування податкових інструментів для розвитку територіальних громад

Література.

1. Варналій З. С. Податкове стимулювання інноваційного розвитку України. Стратегічні пріоритети. 2017. № 4. С. 5–15.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: Постанова КМУ від 24.05.2017 р. № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2017-%D0%BF#Text>
4. Щодо реформування податкових інструментів стимулювання господарської діяльності в Україні: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1422/>

References.

1. Варналій З. С. Податкове стимулювання інноваційного розвитку України. Стратегічні пріоритети. 2017. № 4. С. 5–15.

**ДОСЛІДЖЕННЯ.
РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ**

**RESEARCHES.
ELABORATIONS. PROJECTS**

Галина Куспляк

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування,
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к.держ.упр.
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1414-5484>

Ігор Куспляк

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики,
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к.політ.н., доцент
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1494-5008>

ІНДИКАТОРИ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті досліджено індикатори досягнення цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Детально проаналізовано вибіркові індикатори цілей сталого розвитку за ймовірністю їх досягнення (висока, середня, низька та недосяжна ймовірність досягнення) до завершення періоду реалізації Стратегії сталого розвитку України. З'ясовано, що за певних умов існує можливість перегляду напрямів досягнення певних індикаторів у зв'язку з їх неефективністю.

Ключові слова: сталий розвиток; цілі сталого розвитку; цільові індикатори; національні індикатори; моніторинг.

Galina Kuspliak

Associate Professor of Department of Economics and Financial Policy,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-1414-5484>

Igor Kuspliak

Associate Professor of Electronic Management and Information Systems Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Sciences, Docent
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1494-5008>

INDICATORS OF ACHIEVING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS OF UKRAINE

The Sustainable Development Goals (SDG), adopted by the United Nations in September 2015 under the 2030 Agenda Program, set out 17 priorities for socially just, environmentally sound, economically prosperous, inclusive and predictable development. The basis for their formation was the Millennium Development Goals, which origin from the eight fundamental goals and covers such humanitarian issues as poverty reduction, hunger, diseases, access to education, etc. The agenda has made progress in reducing poverty and hunger, but has shown gaps in reducing inequality and has failed due to disparities. Sustainable development goals aim to overcome these pitfalls by addressing common global challenges. The incredible volume of literary sources devoted to this issue indicates the interest of scientists in issues of sustainable development of the country. Based on current trends, there is a need to study the goals of sustainable development with outlining indicators of their achievement.

The purpose of the article is to study the sample indicators of the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030. To achieve this goal, the following research objectives have been identified: first, to select indicators of sustainable development goals according to the criteria of probability of their achievement; secondly, to analyze the indicators of achieving the goals of sustainable development according to the selected index.

Each of the seventeen SDG is defined in detail by target indicators (a total of 183). They set priorities for the various goals and actions to be implemented. In order to identify indicators that slow down the achievement of sustainable development results, the sample indicators of sustainable development goals are considered in more detail, namely SDG №1, 3 (high probability of achievement), SDG № 8 (medium), SDG № 11 (low) and SDG № 13 (unattainable). The study of the goals of sustainable development in the context of sample indicators of their achievement, made it possible to trace the occurring unstable situation with their implementation. A lot of effort is needed, both by state and local authorities and citizens, to find mechanisms to join forces. To do this, we need to trust each other and try to make decisions that will be effective in the long run for future generations.

The Sustainable Development Goals are a transformative, people-centered program based on the principles of transparency, participation and inclusion. SDG are important to everyone because each of us has a share of responsibility for our future and the future of our planet. Without specific goals and measurable indicators with the absence of a set of data which allows analyzing the situation, especially at the local level, we run the risk of leaving the most vulnerable groups of citizens behind and being ineffective in responding to challenges posing a threat.

Key words: sustainable development; sustainable development goals; target indicators; national indicators; monitoring.

Постановка проблеми

Цілі сталого розвитку (далі – ЦСР) були прийняті ООН у вересні 2015 року в рамках Програми денного плану на 2030 рік та визначають 17 пріоритетів соціально справедливого, екологічно безпечного, економічно процвітаючого, всеохоплюючого та передбачуваного розвитку. Основою для їх формування послужили Цілі тисячоліття, що впливають із восьми основоположних цілей та охоплюють такі гуманітарні проблеми, як зменшення бідності, голоду, захворювань, доступ до освіти тощо [7]. Порядком денний дозволив досягти прогресу у зменшенні бідності та голоду, але показав прогалини в частині зменшення нерівності та зазнав невдачі через відсутність неузгодженостей. Цілі сталого розвитку мають на меті подолати ці підводні камені, вирішуючи загальні глобальні виклики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Напрямки реалізації цілей сталого розвитку в різноманітних сферах життєдіяльності розглядають такі відомі вчені, як І. Бистряков, М. В. Гусятинський, О. М. Кужелєв, О. Коваленко, В. І. Куценко, Е. Лібанова, С. В. Онишко, М. А. Халецька, А. Хвесик та ін. Моделювання цілей сталого розвитку з визначенням охарактеризованих складових здійснювали вчені сучасної науки З. Бурик, З. Герасимчук, Б. Данилишина, С. Ковалівська, П. Надолішній, В. Трегобчук та інші. Теоретичні та практичні напрацювання в процесі дослідження сталого розвитку висвітлювали такі науковці, як І. Бистряков, І. Брижань, О. Білорус, Б. Буркинський, В. Вовк, В. Геєць, З. Герасимчук, Б. Данилишина, М. Лебедев, Ю. Мельник, П. Надолішній, М. Пашкевич, С. Серьогін та інші. Неймовірний обсяг літературних джерел, що присвячено даній проблематиці, говорить про зацікавленість науковцями питаннями сталого розвитку країни. Виходячи з сучасних тенденцій, постала необхідність здійснити дослідження цілей сталого розвитку з окресленням індикаторів їх досяжності.

Мета

Метою статті є дослідження вибіркового індикатора Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання: по-перше, здійснити відбір індикаторів цілей сталого розвитку за критеріями ймовірності їх досягнення; по-друге, здійснити аналіз індикаторів досягнення цілей сталого розвитку за обраними показниками.

Вклад основного матеріалу

Кожна з сімнадцяти ЦСР детально визначена цільовими індикаторами (загалом їх 183), що визначають пріоритети різних цілей та дій, що мають бути реалізовані. Наприклад, для ЦСР 5 щодо гендерної рівності однією з пріоритетних цілей є гарантування доступу жінок до всіх керівних посад на всіх рівнях прийняття рішень у політичному, економічному та громадському житті. Серед засобів, що висуваються для досягнення – надання однакових політичних та економічних прав жінкам і чоловікам або сприяння їх доступу до нових технологій й оволодіння ними. Серед обмежень, яким можна протиставити ЦСР: відсутність прямої згадки про демократичні цілі, такі як свобода вираження поглядів, свобода преси або вільні вибори, навіть якщо

ЦСР № 16 про мир, справедливість та сильні інституції стосується захисту основних свобод. Культурний аспект взагалі відсутній у ЦСР.

Реалізація ЦСР ускладнюється нерівномірним зростанням боргу, можливими стрибками фінансової нестабільності та посиленням напруженості у світовій торгівлі. Для їх досягнення потрібно більше інвестицій у певні ключові сфери, такі як кліматостійка інфраструктура. Для цього необхідно здійснити кроки з перенаправлення фінансових ресурсів на таку діяльність, яка б позитивно сприяла досягненню індикаторів, що закладені в ЦСР.

Перш за все, у 2020 році криза Covid-19 мала руйнівний вплив на результати реалізації ЦСР настільки, що безпрецедентна криза охорони здоров'я, соціальна та економічна ситуація, спричинена пандемією, ризикує провалом програми на 2030 рік та її 17 цілей сталого розвитку.

Серед цілей, що найбільше постраждали від пандемії та її наслідків можна виокремити: здоров'я, боротьба з голодом та бідністю. Хоча темпи скорочення бідності у всьому світі вже сповільнюються, очікується, що пандемія штовхне від 40 до 60 мільйонів нових людей у крайню бідність.

Згідно з щорічним звітом Мережі сталого розвитку (SDSN), який щороку аналізує прогрес 166 країн у досягненні ЦСР, саме країни Північної Європи (Швеція, Данія та Фінляндія) є найбільшими на шляху досягнення ЦСР. Франція посіла четверте місце. Але навіть ці країни стикаються із серйозними проблемами у досягненні принаймні однієї із 17 цілей, і жодна країна не має шляху до досягнення всіх ЦСР.

У 2019 році Президентом України схвалено Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [1]. Перелік національних індикаторів цілей сталого розвитку затверджено розпорядженням Кабінет Міністрів України від 21.08.2019 № 686-р «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку» [3]. Розрахунок індикаторів запропоновано здійснювати за допомогою використання методології, що розроблена Економічною та соціальною комісією для Азії та Тихого океану (UNESCAP).

17 пріоритетних цілей сталого розвитку України включає в себе реалізацію 86 завдань, що досягаються за допомогою 183 індикаторів, з яких відповідають глобальним індикаторам або наближені до них тільки 110 [1]. У зв'язку з неповним переліком глобальних показників, в своєму дослідженні ми будемо використовувати метадані, скомпановані на сайті Державної служби статистики України [1].

Крім того, досліджуючи індикатори цілей сталого розвитку робоча група, яку ініціювало Міністерство економіки України, опублікувала добровільний звіт «Цілі сталого розвитку Україна 2030», в якому здійснено аналіз індикаторів сталого розвитку країни [5].

Відповідно до Звіту, протягом періоду з 2015 року по 2019 рік, за індикаторами цілей сталого розвитку 9, 10, 13, 14 та 15 спостерігається негативна тенденція і досягти їх буде майже неможливо. За індикаторами ЦСР 7, 11, 12 та 17 простежується слабка динаміка, що потребує суттєвих змін задля їх досягнення. Що стосується індикаторів ЦСР 2, 6, 8 та 16, то по ним є позитивна динаміка, їх реалізація потребує незначних, але негайних зусиль. А ось індикатори ЦСР 1, 3, 4 та 5 або досягнуті, або вони наближаються до намечених орієнтованих цілей 2030 року (Таблиця 1).

Цілі сталого розвитку України за ймовірністю досягнення до 2030 року [5]

Цілі сталого розвитку	Ймовірність досягнення			
	висока	середня	низька	недосяжні
А	1	2	3	4
1. Ліквідація бідності	+			
2. Боротьба з голодом		+		
3. Здоров'я та добробут населення та робітників	+			
4. Доступ до якісної освіти	+			
5. Гендерна рівність	+			
6. Доступ до безпечної води та санітарії		+		
7. Доступ до чистої та доступної енергії			+	
8. Гідна праця та економічне зростання		+		
9. Сприяння інноваціям та стійкій інфраструктурі				+
10. Зменшення нерівностей				+
11. Створення стійких міст та громад			+	
12. Відповідальне виробництво та споживання			+	
13. Боротьба зі зміною клімату				+
14. Охорона водної флори та фауни				+
15. Охорона наземної флори та фауни				+
16. Мир, справедливість та міцні інституції		+		
17. Посилення партнерських відносин			+	
Всього:	4	4	4	5

З метою виявлення індикаторів, що уповільнюють досягнення результатів сталого розвитку, розглянемо більш детально вибіркові індикатори цілей сталого розвитку, а саме ЦСР № 1, 3 (висока ймовірність досягнення), ЦСР № 8 (середня), ЦСР № 11 (низька) та ЦСР № 13 (недосяжна).

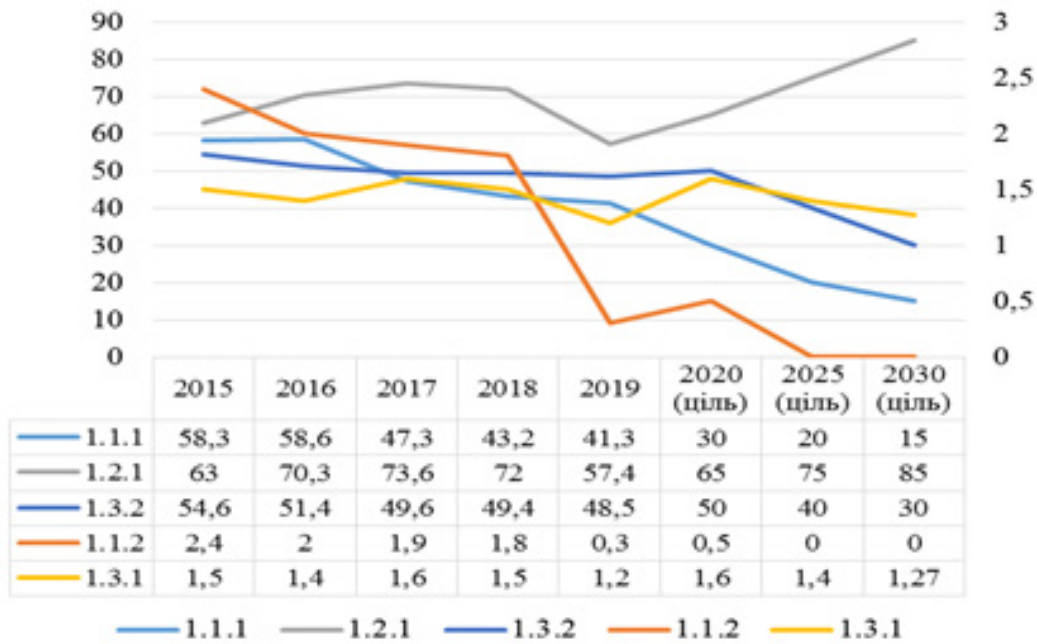
Перша ціль сталого розвитку спрямована на подолання бідності та боротьбу з нерівністю у всіх її формах. Вона складається з трьох завдань, спрямованих на боротьбу з бідністю, надання соціальної підтримки малозабезпеченим верствам населення та підвищення їх життєдіяльності та визначається п'ятьма індикаторами, що відповідають глобальним показникам [5]. Якщо розглянути досягнення ЦСР № 1 у розрізі індикаторів, починаючи з 2015 року, то ми побачимо динаміку, наведену на рис. 1.

Так, з даних по індикатору 1.1.1 видно, що за період з 2015 по 2019 роки частка населення, чії середні витрати є нижчими за прожитковий мінімум, поступово зменшується з 58,3% до 41,3%, але є все ж таки далекою до цільового орієнтиру 2020 року – 30%. Такими темпами Україна не зможе досягти до 2030 року наміченого орієнтиру (15%). Що стосується індикатора 1.1.2, то ми простежимо позитивну тенденцію з наближення даного показника до орієнтиру 2030 року (нуль). Так, частка осіб, добове споживання яких є нижчими за 5,05\$ паритету купівельної спроможності у 2015 році становила 2,4 %, у 2016 році – 2,0 %, у 2017 році – 1,9 %, у 2018 – 1,8 %, у 2019 році – 0,3 %. Індикатор 1.2.1 носить регресивний характер і має тенденцію до зменшення. Так, частка населення, яким надається соціальна підтримка з держави зменшується, починаючи з 2017 року (73,6 %) аж до 2019 року (57,4 %), що не відповідає цільовим орієнтирам на 2020 рік (65 %), 2025 рік (75 %) та 2030 (85 %). Тобто, даний індикатор, виходячи з методології, повинен збільшуватися, а не навпаки.

Третя ціль сталого розвитку спрямована на забезпечення здоров'я та благополуччя всього населення шляхом поліпшення репродуктивного здоров'я, здоров'я матері та дитини, зменшення основних заразних, неінфекційних, екологічних та психічних захворювань [6].

Ціль № 3 складається з 9 завдань та визначається 16 індикаторами. Досягнення ЦСР № 3 у розрізі вибіркових індикаторів проілюстровано на рис. 2 [1, 5].

Так, з даних по індикатору 3.1.1 видно, що за період з 2015 по 2019 роки кількість випадків материнської смерті має тенденцію до збільшення: у 2015 році – 15,1 випадків на 100 тис. живонароджених, а у 2020 році 18,7 випадків при очікуваній цілі 11,8. Не дуже втішна ситуація полягає з індикатором 3.3.1, який постійно зростає. Так, кількість хворих, яким вперше поставили діагноз ВІЛ, у 2015 та 2016 роках складає по 37 випадків на 100 тис. населення, у 2017 році – 40,6 випадків, у 2018 році – 40,8 випадків, у 2019 році – 42,6 випадка, у 2020 році – 41,1 випадків. За прогнозними значеннями даний індикатор повинен постійно зменшуватися: у 2020 році до 30,9 випадків (факт – 41,1), у 2025 році до 24,8 випадків, у 2030 році – до 20,6 випадків [1]. Що стосується індикатора 3.4.4, то кількість випадків смерті жінок у віці від 30 до 59 років від злоякісних утворень протягом досліджуваного періоду залишається майже на тому ж рівні: у 2015 році – 12,2 випадків на 100 тис. жінок, у 2016 році – 12,8 випадків, у 2017 році – 12 випадків, у 2018 році – 11,5 випадків, у 2019 році – 11,7 випадків, у 2020 році – 11,7 випадків. Хоча очікується, що даний показник у 2030 році повинен зменшитися до 9,5 випадків. Питома вага витрат населення у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я (індикатор 3.9.1) у 2020 році залишається на рівні 2015 року і становить 49%, в той час, коли очікувальна ціль у 2020 році складала 40% і яка до 2025 року повинна знизитися до 35%, а у 2030 році – до 30%.



Примітка:

1.1.1. Частка населення, чії середньодушові еквівалентні сукупні витрати є нижчими за фактичний (розрахунковий) прожитковий мінімум, %

1.1.2. Частка осіб, добове споживання яких є нижчим за 5,05 долара США за ПКС, %

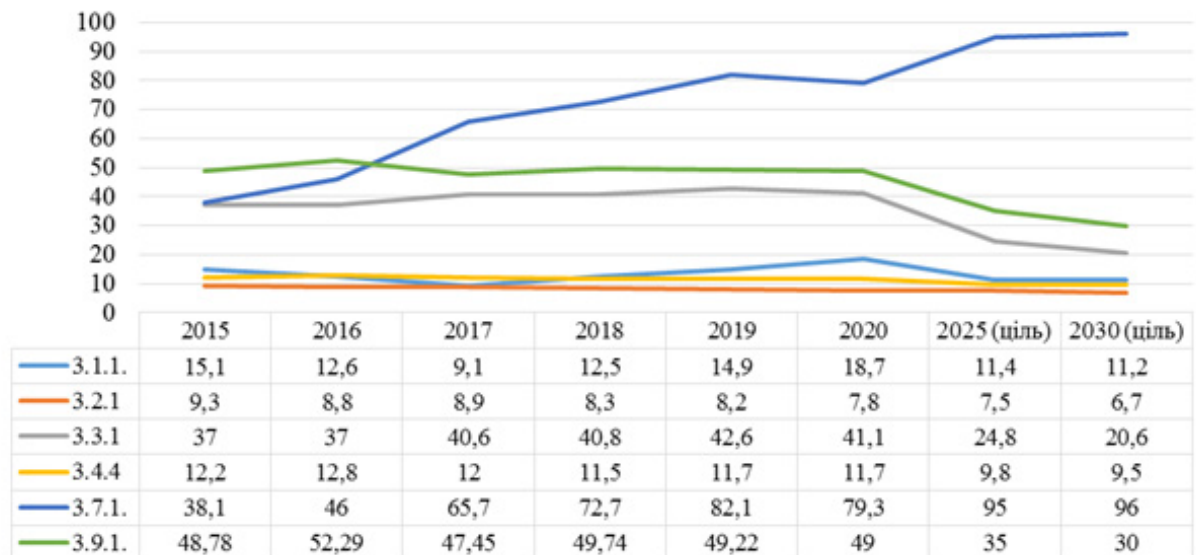
1.2.1. Частка бідних, що охоплені держ. соц. підтримкою, в заг. чисельності бідного населення, %

1.3.1. Співвідношення рівнів бідності домогосподарств із дітьми та домог. без дітей, рази

1.3.2. Частка витрат на харчування в сукупних витратах домогосподарств, %

Рис. 1 – Динаміка досягнення індикаторів

Цілі сталого розвитку № 1 «Подолання бідності» в Україні



Примітка:

3.1.1. Кількість випадків материнської смерті, на 100 тис. живонароджених

3.2.1. Смертність дітей у віці до 5 років, випадків на 1000 живонароджених

3.3.1. Кількість хворих з уперше в житті встановленим діагнозом ВІЛ, на 100 000 населення"

3.4.4. Кіль-ть смертей жінок від з.н.ш.м у віці 30-59 р., на 100 тис. жінок

3.7.1. Рівень імунізації насел-я при профілактиці 10 інфекц-х захворювань, %

3.9.1. Частка витрат населення у загальних видатках на охорону здоров'я, %, %

Рис. 2 – Динаміка досягнення вибірових індикаторів

Цілі сталого розвитку № 3 «Здоров'я та добробут населення» в Україні

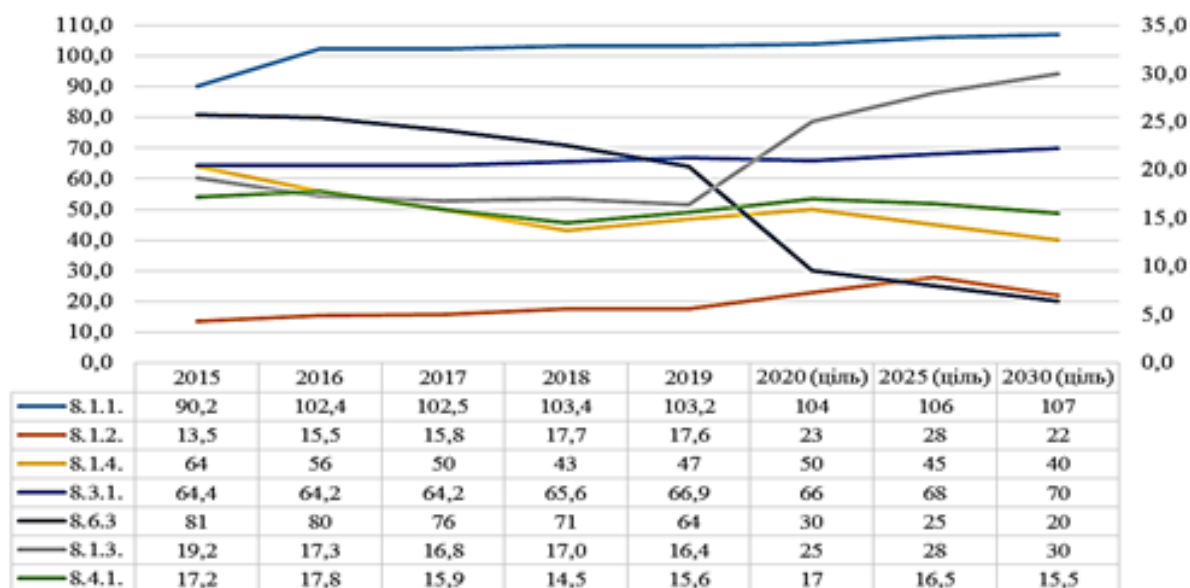
Восьма ціль сталого розвитку країни визнає важливість всеохоплюючого та сталого економічного зростання з метою забезпечення гідної та якісної праці кожному члену суспільства. Основною метою є викоринення негідної праці та забезпечення захисту всіх працівників [6]. Ціль № 8 складається з 6 завдань та визначається 14 індикаторами. Досягнення ЦСР № 8 у розрізі вибіркового індикаторів наведено на рис. 3 [1; 5].

Індекс фізичного обсягу ВВП (індикатор 8.1.1) протягом з 2015 року по 2019 роки поступово зростає з 90,2 % до 103,2 % при цільовому орієнтірі 2020 року 104 %. Тобто, можна стверджувати, що даний індикатор зможе сягнути до 107 % у 2030 році. В той же час питома вага сукупного нагромадження основного капіталу у загальній структурі ВВП (індикатор 8.1.2) постійно зменшується: з 19,2 % у 2015 році до 16,4 % у 2019 році. При цьому орієнтована ціль у 2020 році складає 25 %, у 2025 році – 28 %, у 2030 році – 30 %. Як ми бачимо, досягти даного орієнтиру буде складно, так як із року в рік спостерігається тенденція до зменшення, а планове завдання прагне до зростання. Якщо прослідкувати рейтинг за Глобальним інноваційним індексом (індикатор 8.1.4), то Україна закріпила свої позиції у 2019 році на 47 місці, що краще, ніж було у 2015 році (64 місце) та майже відповідає орієнтованій цілі на 2025 рік (45 місце). Але, якщо розглядати Світовий рейтинг з легкості ведення бізнесу, то Україна хоча і покращила свої результати (з 81 місця у 2015 році до 64 місця у 2019 році), все рівно далека до орієнтованих індикаторів: у 2020 році Україна мала досягти 30 місця, у 2025 році планується досягнути 25 місця, а до 2030 року – 20 місце. Що стосується індикаторів 8.3.1

та 8.4.1, то протягом досліджуваного періоду вони залишаються в стадії наближення до орієнтованих показників 2030 року, та можна з впевненістю стверджувати, що вони виконуються у повній мірі.

Одинадцята ціль сталого розвитку спрямована на відновлення та планування міст, громад з метою надання можливості працевлаштування різним верствам населення, доступу до базових послуг, енергії, житла, транспорту, зелених громадських просторів та інших, одночасно покращуючи використання ресурсів та зменшуючи їх вплив на навколишнє середовище [6]. Ціль № 11 складається з 6 завдань та визначається 10 індикаторами. Досягнення ЦСР № 11 у розрізі вибіркового індикаторів проілюстровано на рис. 4 [1, 5].

Індикатор 11.1.2 показує 100 % охоплення регіонами програмами, що діють по Україні з метою забезпечення доступним житлом. Державні житлові програми, в першу чергу, направлені на створення нових або реконструкцію вже існуючих будинків з метою покращення житлових умов населення. Всі вони фінансуються переважно за рахунок коштів Державного бюджету та не мають стабільного погашення боргових зобов'язань за укладеними угодами. В умовах децентралізаційних змін, 25 регіонів на 100 % затвердили стратегії розвитку та етапи плану заходів з її реалізації (індикатор 11.2.1). Хоча кількість міст, де середній річний рівень забруднення перевищує допустимі норми (індикатор 11.5.2), протягом досліджуваного періоду поступово зростає (у 2015 році – 34 міста, у 2020 році – 36 міст), але обсяг викидів (індикатор 11.5.1) при цьому поступово йде на спад у порівнянні з 2015 роком (100 %): у 2017 році – 90,5 %, у 2018 році – 87,8 %, у 2019 році



Примітка:

8.1.1. Індекс фізичного обсягу ВВП, %

8.1.2. Частка валового нагромадження основного капіталу у ВВП, %

8.1.3. Частка експорту товарів з використанням технологій високого рівня, %

8.1.4. Місце України у рейтингу за Глобальним інноваційним індексом

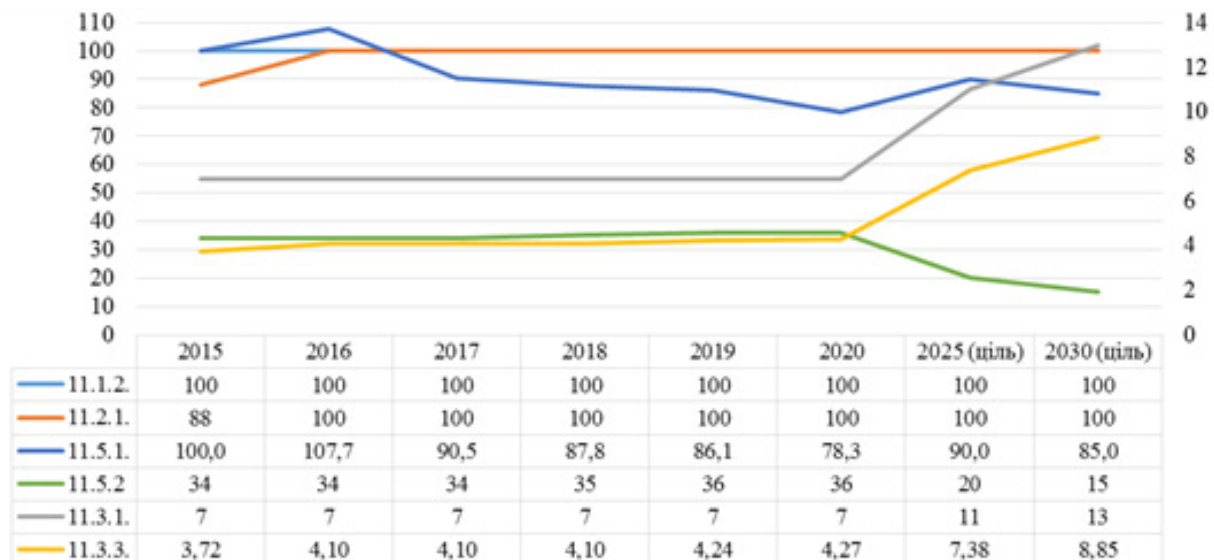
8.3.1. Рівень зайнятості населення віком 20-64 роки, %

8.4.1. Частка молоді, яка не працює, не навчається, не набуває проф. навичок, %

8.6.3. Місце України у рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business

Рис. 3 – Динаміка досягнення вибіркового індикаторів

Цілі сталого розвитку № 8 «Гідна праця та економічне зростання» в Україні



Примітка:

- 11.1.2. Охоплення регіонів програмами забезпечення доступним житлом, %
- 11.2.1. Частка регіонів, що затвердили регіональні стратегії розв-ку та п.з.р, %
- 11.3.1. Кількість об'єктів культ/прир. спадщини, включ-х до Списку ЮНЕСКО, од
- 11.3.3. Площа природно-заповідного фонду заг-держ. значення, % тер-ї країни
- 11.5.1. Обсяг викидів забруднюючих речовин стац. джерелами, % до 2015 р.
- 11.5.2. Кількість міст, де сер/річ конц. забруд. речовин перевищ-ть граничні, од

Рис. 4 – Динаміка досягнення вибірових індикаторів Цілі сталого розвитку № 11 «Створення стійких міст та громад» в Україні

– 86,1 %, у 2020 році – 78,3 %, при орієнтованій цілі на 2030 рік – 85 %.

Тринадцята ціль сталого розвитку спрямована на посилення спроможності та адаптаційного потенціалу країни перед кліматичними загрозами та катастрофами з акцентом на розбудову спроможності найменш розвинених країн та малих держав, що розвиваються [6]. ЦСР 13 включає в себе виконання одного завдання, пов'язаного зі зменшенням шкідливих викидів в атмосферне повітря (парникові гази), що спричиняється на етапі розвитку економічних галузей (рис. 5).

На рис. 5 видно, що обсяг парникових газів, що негативно впливає на атмосферне повітря, за період з 2015 по 2019 роки поступово зростає з 33,9 % до 35,2 % відповідно. В першу чергу, таке зростання відбувається за рахунок збільшення викидів автомобільними видами транспорту: з 27,8 % у 2015 році до 33,8 % у 2019 році. Таким чином, можна стверджувати, що даний індикатор не виконується належним чином та потребує кардинальних перетворень.

Отже, досліджуючи цілі сталого розвитку у розрізі вибірових індикаторів їх досягнення, ми прослідкову-

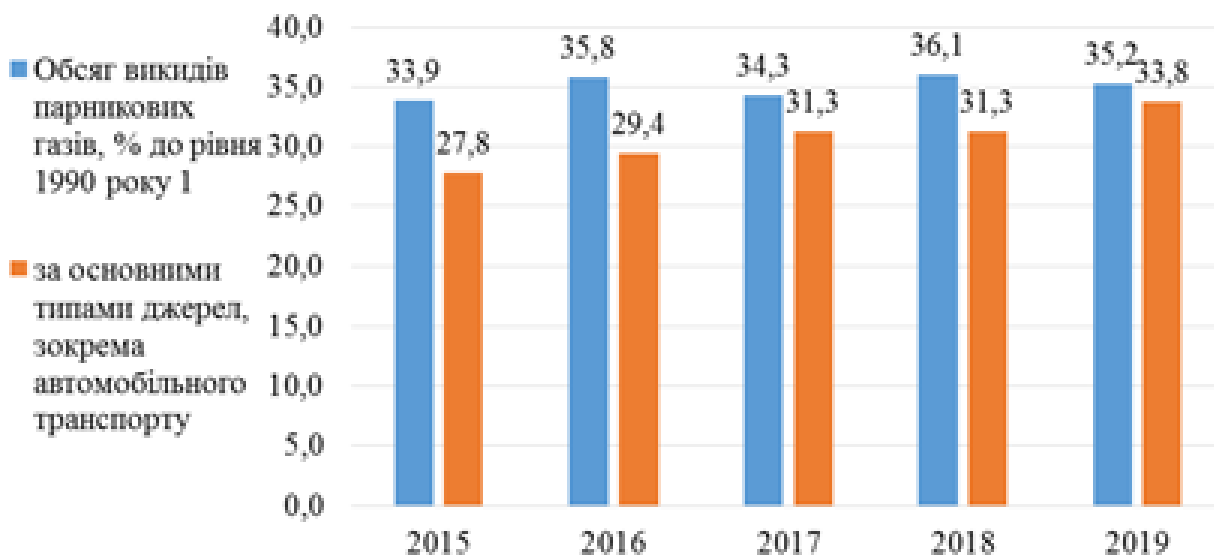


Рис. 5 – Динаміка досягнення індикатору Цілі сталого розвитку № 13 «Боротьба зі зміною клімату» в Україні

емо подекуди нестабільну ситуацію з їх виконанням, а тому необхідно здійснити немало зусиль, як органами державної та місцевої влади, так і громадянами для пошуку механізмів об'єднання зусиль, а для цього необхідно довіряти один одному та намагатися приймати рішення, результативність яких буде досягнута на довгострокову перспективу для майбутніх поколінь.

Висновки

Цілі сталого розвитку представляють собою перетворювальну, орієнтовану на людей програму, що базується на принципах прозорості, участі та інклюзії. ЦСР важливі для всіх нас, тому що кожен з нас несе частину відповідальності за наше майбутнє та майбутнє нашої планети. Без конкретних цілей та вимірюваних індикаторів в умовах відсутності набору даних, що дозволяють аналізувати ситуацію, особливо на місцевому рівні, ми ризикуємо залишити найбільш уразливі верстви населення позаду та неефективно реагувати на виклики, що містять загрозу.

Перспективи подальших розвідок полягають у ґрунтовному дослідженні досягнень цілей сталого розвитку на місцевому рівні, а саме: визначення ступеня володіння інформацією та мобілізації самих громадян не тільки у прийнятті участі в обговоренні найважливіших проблемних питань громади, а й своїми дієвими намірами, що приносять результативність.

Література.

1. Інформаційне забезпечення моніторингу ЦСР, метадані. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/st_rozv/metadata/metadata.htm.

2. Оцінка прогресу досягнення ЦСР в Україні (за методологією Економічної та соціальної Комісії ООН для Азії та Тихого океану (UNESCAP)). URL: http://www.ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/2.htm.

3. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 686-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-p#Text>.

4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

5. Цілі сталого розвитку. Добровільний національний огляд [Електронний ресурс] / Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. – 2020. URL: <https://me.gov.ua>.

6. 17 Objectifs de développement durable. L'Agenda 2030 en France – 2020. URL: <https://www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/>.

7. Les objectifs de développement durable. URL: <https://www.novethic.fr/entreprises-responsables/les-objectifs-de-developpement-durable-odd.html>.

References.

1. Informatsiine zabezpechennia monitorynhu TsSR, metadani. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/st_rozv/metadata/metadata.htm.

2. Otsinka prohresu dosiahnennia TsSR v Ukraini (za metodolohiieiu Ekonomichnoi ta sotsialnoi Komisii OON dlia Azii ta Tykhoho okeanu (UNESCAP)). URL: http://www.ukrstat.gov.ua/csr_prezent/ukr/2.htm.

3. Pytannia zboru danykh dlia monitorynhu realizatsii tsilei staloho rozvytku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.08.2019 r. № 686-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2019-r#Text>.

4. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30.09.2019 r. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

5. Tsili staloho rozvytku. Dobrovilnyi natsionalnyi ohliad [Elektronnyi resurs] / Departament stratehichnoho planuvannia ta makroekonomichnoho prohnozuvannia Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy. – 2020. URL: <https://me.gov.ua>.

6. 17 Objectifs de développement durable. L'Agenda 2030 en France – 2020. URL: <https://www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/>.

7. Les objectifs de développement durable. URL: <https://www.novethic.fr/entreprises-responsables/les-objectifs-de-developpement-durable-odd.html>.

Тетяна Харченко*докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, к.е.н.*

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОЦІНКИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В РОЗРІЗІ ІНДИКАТОРІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Визначено загальні тенденції щодо проведення оцінки сталого розвитку аграрного сектору. Встановлено індикатори концепції сталого розвитку, які використовують в якості базових, при формуванні методологічних засад оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України. Проведено аналіз вагомості індикаторів економічних, соціальних, екологічних та інституційних аспектів сталого розвитку та визначено найбільший вплив інституційного складника на досягнення результативності сталого розвитку аграрного сектору. Доведено необхідність розширення оціночних індикаторів сталого розвитку, котрі формують методологічні засади оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України, в частині включення інституційного складника.

Ключові слова: методологічні засади; індикатори сталого розвитку; аграрний сектор; інституційний складник; метод аналізу ієрархії.

Tetyana Kharchenko*Doctoral student of the Department of Economic Policy and Management,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»
V. N. Karazin Kharkiv National University, PhD in Economic Science*

METHODOLOGICAL SUPPORT IN EVALUATION OF UKRAINE'S AGRICULTURAL SECTOR OF ECONOMY THROUGH THE INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

At the article, the general trends of the assessment of sustainable development of the agricultural sector were justified. The identity of approaches of formation of indicators of evaluation of the sustainable development of the agricultural sector and rural areas and methods for determining the integrated indicator and its partial indices was installed according to the results of research. The key indicators of the methodological basis of the development agricultural sector evaluation's are indicators that meet the requirements of the concept of sustainable development.

It was installed that active internal transformations (decentralization, opening of the land market, transfer of power to communities, introduction of European approaches to the public administration system, etc.) has influence on quality of evaluation. That's why the formed basis of statistical and economic indicators does not provide a comprehensive description of the effectiveness of existing mechanisms of state regulation of sustainable development of the agricultural sector. In this case, the use of the method of analysis of hierarchies (MAH) expands of the opportunities of assessment in determining the composition of indicators of sustainable development in terms of qualitative criteria and allows to calculate the most important of them.

The advantage of the four-factor model (MPVESEnvIns) was proved. This model identifies of the expansion of the composition of sustainable development indicators thorough of the inclusion of the institutional component. The predominant weight of the InsASD component in comparison with such components as IEASD, ISASD, IEnvASD was installed. The introduction of methodological bases of the development agricultural sector evaluation's of Ukraine's economy, which are comprised by economic, social, environmental and institutional indicators of sustainable development, was substantiated. In addition, it was justified that the use of MAH tools allows to improve the quality and gives additional opportunities to the development agricultural sector evaluation's of Ukraine's economy.

Key words: methodological principles; indicators of sustainable development; agricultural sector; institutional component; method of analysis of hierarchies.

Постановка проблеми

Проведення моніторингу результативності реалізації механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору є однією із важливих складових забезпечення якісного функціонування системи державного управління. Формування державної політики сталого розвитку, імплементація європейських підходів в систему публічного управління регіональним розвитком, поглиблення взаємозв'язку між сталим розвитком сільських територій та розвитком аграрного сектору, децентралізаційні зміни

тощо обумовили необхідність корегування існуючих методологічних підходів до аналізу сталого розвитку аграрного сектору економіки України. Так, більшість обґрунтованих методичних підходів до оцінки розвитку аграрного сектору сформовано з орієнтацією на забезпечення розвитку сільських територій [1–5, 8–17], а в деяких методичних підходах до оцінки розвитку аграрного сектору та розвитку сільських територій використовуються однакові індикатори [4; 6]. Також визна-

© Харченко Т. О., 2021.

чено ідентичність підходів до формування індикаторів оцінки розвитку аграрного сектору та сільських територій, котрі, як правило, включають економічні, соціальні та частково екологічні показники. Однак простежується й динаміка в частині збільшення кількості соціальних та екологічних індикаторів оцінки, в розрізі методичних підходів, котрі сформувались починаючи з 2015 року, після визначення Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй цілей сталого розвитку [7].

В частині методології оцінки, котра набула найбільшого поширення, переважає підхід до розрахунку значення інтегрального показника, котрий формується за сукупністю оцінок часткових індексів: економічного, соціального та екологічного [3–6; 8–9]. Використання такого підходу є цілком обґрунтованим, адже дозволяє провести поглиблену оцінку в розрізі різновекторних індикаторів: як стимуляторів, так і дестимуляторів. Однак, в умовах активних внутрішніх трансформацій (децентралізація, відкриття ринку землі, передача владних повноважень громадам, впровадження європейських підходів в систему публічного управління тощо), сформований базис статистичних та економічних індикаторів оцінки розвитку аграрного сектору не забезпечує отримання комплексної характеристики результативності діючих механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору. Визначені тенденції обґрунтовують актуальність досліджень щодо розширення оціночних індикаторів сталого розвитку, котрі формують методологічні засади оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України, в частині включення інституційного складника.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науковий доробок присвячений обґрунтуванню методологічних засад та визначенню інструментарію оцінки розвитку аграрного сектору характеризується широким ареалом досліджень. Сформований методологічний базис є різновекторним та ґрунтовним. Наукові підходи до визначення індикаторів та методів, котрі дозволяють оцінити стан розвитку аграрного сектору, висвітлено у публікаціях таких авторів, як: В. Г. Андрійчук, П. І. Гайдуцький, А. О. Гуторов, С. І. Дем'яненко, Л. І. Катан, М. Ф. Кропивко, Т. М. Лозинська, Ю. О. Лупенко, М. Й. Малік, В. Я. Мессель-Веселяк, О. Л. Попова, А. О. Ревуцька, П. Т. Саблук, Л. В. Смолий, О. П. Тищенко, Т. Г. Чала, О. В. Шубравська тощо.

Однак комплексність й багаторівневість досліджуваної проблематики окреслює необхідність поглиблення досліджень в частині визначення методологічних засад оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України відповідно до змін внутрішнього середовища країни, що, відповідно, передбачає врахування інституційного складника в якості окремого індикатора сталого розвитку.

Мета

Метою статті є визначення методологічних засад до оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України в розрізі індикаторів сталого розвитку шляхом вирішення багатокритеріальної задачі.

Виклад основного матеріалу

Аналіз методичного інструментарію до оцінки сталого розвитку аграрного сектору визначив наявність низки узагальнених тенденцій. Так,

встановлено ідентичність підходів до: формування індикаторів оцінки сталого розвитку аграрного сектору й сільських територій; методики визначення інтегрального показника та його часткових індексів. При цьому в якості базових індикаторів, у відповідності до яких визначаються методологічні засади оцінки розвитку аграрного сектору, виступають показники, котрі відповідають вимогам концепції сталого розвитку [1–6, 8–17]. В даному контексті слід зауважити, що економічний, соціальний та екологічний блоки містять ґрунтовні показники, котрі дозволяють провести якісну оцінку. Проте, концепція сталого розвитку розроблена Організацією Об'єднаних Націй включає не тільки індикатори економічних, соціальних та екологічних складових розвитку, а й індикатори інституційного складника, котрий є вкрай важливим в умовах окреслених трансформацій внутрішнього середовища країни. Включення інституційного складника безпосередньо пов'язано з управлінською складовою, що передбачає розширення інструментарію проведення оцінки. Для інтерпретації якісних оцінок експертів щодо формування методичних засад оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору в розрізі двох альтернатив (трьох-факторна або чотирьох-факторна модель), запропоновано використання методу аналізу ієрархій (далі - MAI), котрий не тільки дозволяє порівняти можливі альтернативи в розрізі кожного оціночного критерію, а й передбачає проведення оцінки достовірності суджень експерта (експертів) шляхом розрахунку індексу узгодженості суджень експерта, як в розрізі окремих матриць, так і в цілому всієї ієрархічної структури.

В даному контексті варто зазначити, що індикатори сталого розвитку для проведення оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України можуть формуватись особою, що приймає рішення. Також до формування вихідної інформації для оцінки можуть долучатись експерти, котрі є представниками суб'єктів (центральні органи влади, органи місцевого самоврядування) й об'єктів (суб'єкти господарювання аграрного сектору) державного регулювання та можуть бути залучені до процесу проведення оцінки. Визначення ваг критеріїв та альтернатив дозволяє обґрунтувати переваги того чи іншого критерію в порівнянні з іншими складовими.

Для визначення вагомості впливу інституційного складника при проведенні оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України в розрізі індикаторів сталого розвитку було проведено розрахунок, котрий базується на вирішенні багатокритеріальної задачі та дозволяє кількісно інтерпретувати якісні характеристики. В якості експертів виступили представники органів місцевої влади та представники суб'єктів господарювання аграрного сектору. Для обґрунтування можливих варіантів співвідношень, експертами було запропоновано наступні:

- методичні засади оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України формують показники економічного, соціального та екологічного індикаторів сталого розвитку (MPEESEnv);
- методичні засади оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України формують показники економічного, соціального, екологічного та інституційного індикаторів сталого розвитку (MPEESEnvIns).

В розрізі найбільш важливих критеріїв, котрі можуть бути визначені в якості базових запропоновано: індикатори економічних аспектів сталого розвитку (IEASD); індикатори соціальних аспектів сталого розвитку (ISASD); індикатори екологічних аспектів сталого розвитку (IEnvASD); індикатори інституційних аспектів сталого розвитку (IInsASD). Експертами було визначено ступінь важливості критеріїв по відношенню один до одного та переваги першої або другої альтернативи в розрізі критеріїв.

Базовим інструментом для вирішення багатокритеріальної задачі, шляхом її тривірневого структурованого виступу МАІ. Метою розрахунку (перший рівень) є визначення методологічних засад проведення оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України в розрізі індикаторів сталого розвитку (трьохскладова або чотирьохскладова модель). Другий рівень складають критерії вибору: IEASD, ISASD, IEnvASD, IInsASD. Третій рівень характеризується наступними альтернативами: MPEESEnv та MPEESEnvIns.

Виходячи з проведених оцінок та визначення ступеня важливості кожного критерію (IEASD, ISASD, IEnvASD, IInsASD) по відношенню до інших побудовано матрицю попарних порівнянь R:

$$R = \begin{pmatrix} 1 & 5 & 6 & 1/3 \\ 1/5 & 1 & 2 & 1/4 \\ 1/6 & 1/2 & 1 & 1/5 \\ 3 & 4 & 5 & 1 \end{pmatrix} \quad (1)$$

Оціночні характеристики, отримані в результаті попарних порівнянь критеріїв (R) трансформуємо для

визначення суми елементів матриці по стовпцях $\sum_{j=1}^n r_j$. Наступним етапом аналізу передбачено визначення локальних пріоритетів L_i , розрахунок яких здійснюється виходячи з оціночних характеристик матриці попарних порівнянь шляхом обчислення середнього геометричного рядків матриці попарних порівнянь R з наступною нормалізацією всіх складових отриманого вектору за формулою:

$$L_i = \frac{\sqrt[n]{\prod_{j=1}^n r_{ij}}}{\sum_{i=1}^n \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n r_{ij}}}, \quad (2)$$

де n – кількість критеріїв рівня ієрархії.

Для визначення локальних пріоритетів було розраховано чисельники формули (2), основою яких є результати попарних порівнянь кожного критерію. Знаменник формули (2), котрий розраховано у відповідності з отриманими показниками локальних пріоритетів оціночних критеріїв, має однакове значення для всіх елементів вектору. Таким чином, пріоритети для чотирьох критеріїв другого рівня ієрархії розраховані і наведені в таблиці 1.

Таблиця 1.

Локальні пріоритети оціночних критеріїв IEASD, ISASD, IE_{nv}ASD, IInsASD для другого рівня ієрархії

Критерії	i	$\prod_{j=1}^4 r_{ij}$	$\sqrt[4]{\prod_{j=1}^4 r_{ij}}$	L_i
IEASD	1	6,00	1,565	0,324
ISASD	2	0,33	0,760	0,103
IE _{nv} ASD	3	3,00	1,316	0,066
IInsASD	4	0,17	0,639	0,508
SUM			4,280	

Джерело: розрахунок автора за результатами експертних оцінок

Матриці попарних порівнянь для третього рівня ієрархії (альтернатив) мають розмірність n=2 за кількістю об'єктів (MPE_{ESEnv}, MPE_{ESEnvIns}). Кількість тверджень: 2(2-1)/2=1.

Таблиця 2.

Матриці попарних порівнянь досліджуваних альтернатив (MPE_{ESEnv}, MPEESEnvIns)

3a критерієм	MPE _{ESEnv}	MPE _{ESEnvIns}	3a критерієм	MPE _{ESEnv}	MPE _{ESEnvIns}
IEASD	1	2	ISASD	1	1/8
MPE _{ESEnv}	1/2	1	MPE _{ESEnvIns}	8	1
3a критерієм	MPE _{ESEnv}	MPE _{ESEnvIns}	3a критерієм	MPE _{ESEnv}	MPE _{ESEnvIns}
IE _{nv} ASD	1	9	IInsASD	1	1/2
MPE _{ESEnv}	1/9	1	MPE _{ESEnvIns}	2	1

Джерело: розрахунок автора за результатами оцінок експертів

Розраховані локальні пріоритети третього рівня та отримані результати представлено в таблиці 3.

Таблиця 3.

Локальні пріоритети альтернатив VESEnv, VESEnvIns

Критерії	MPV _{ESEnv} (V ₁)	MPV _{ESEnvIns} (V ₂)	L _{v1}	L _{v2}
IEASD	2	1,414	0,5	0,707
ISASD	0,125	0,354	8	2,828
IE _{nv} ASD	9	3	0,111	0,333
IInsASD	0,5	0,707	2	1,414
SUM	5,475	SUM	5,282	

Джерело: розрахунок автора

Глобальні пріоритети для визначення переваги однієї з досліджуваних альтернатив за всіма оціночними критеріями розраховано за формулами:

для альтернативи MPV_{ESEnv} (V1): $G_{v1} = \sum_{i=1}^n (L_i L_{v1})$; (3)

для альтернативи MPV_{ESEnvIns} (V2): $G_{v2} = \sum_{i=1}^n (L_i L_{v2})$. (4)

Підсумкові розрахунки глобальних пріоритетів досліджуваних альтернатив MPV_{ESEnv} (V1) та $MPV_{ESEnvIns}$ (V2) представлено в таблиці 4.

Таблиця 4.

Глобальні пріоритети альтернатив $MPVESEnv$ (V1), $MPVESEnvIns$ (V2)

Критерії	L_i	L_{v1}	L_{v2}	$L_i L_{v1}$	$L_i L_{v2}$
IEASD	0,324	0,258	0,134	0,084	0,043
ISASD	0,103	0,065	0,535	0,007	0,055
$IE_{nv} ASD$	0,066	0,548	0,063	0,036	0,004
$I_{ns} ASD$	0,508	0,129	0,268	0,066	0,136
Узагальнений пріоритет G				0,192	0,239

Джерело: розрахунок автора

За результатами проведених розрахунків визначено, що в розрізі двох досліджуваних альтернатив щодо складу індикаторів сталого розвитку, котрі формують методологічні засади оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України (MPV_{ESEnv}) або ($MPV_{ESEnvIns}$) переважає друга альтернатива в наступному співвідношенні $0,192 < 0,239$, при цьому в якості найбільш важливого критерію для прийняття такого рішення є значення критерію $I_{ns} ASD$ ($\max(L_i)=0,508$), котрий характеризує індикатори інституційних аспектів сталого розвитку. Використання MAI дозволило інтерпретувати якісні характеристики в кількісний вимір. Визначено важливість врахування інституційного складника при проведенні оцінки результативності функціонування механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України. Підтверджено, що використання MAI розширює можливості оцінки при визначенні складу індикаторів сталого розвитку в розрізі якісних критеріїв та дозволяє розрахувати найбільш вагомих з них. Використання даного інструментарію при проведенні оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України передбачає можливість поглиблення аналізу в частині дослідження економічних, екологічних, соціальних та інституційних індикаторів сталого розвитку та обґрунтування найбільш вагомого показника в кожній групі.

Висновки

Проведений аналіз методичних підходів до оцінки сталого розвитку аграрного сектору визначив наявність узагальненої тенденції щодо розрахунку інтегрального показника, котрий включає економічну, соціальну та екологічну складову. Використовуючи систему індикаторів сталого розвитку, розроблену Організацією Об'єднаних Націй, для вдосконалення методологічних засад оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України було доведено перевагу чотирьох-факторної моделі ($MPV_{ESEnvIns}$), котра передбачає розширення складу індикаторів сталого розвитку в частині включення інституційного складника. Крім того, за результатами розрахунку з використанням MAI, було доведено переважну вагомість складника $I_{ns} ASD$ в порівнянні з такими складниками, як IEASD, ISASD, $IE_{nv} ASD$.

Підсумовуючи отримані результати, обґрунтовано впровадження методологічних засад оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України, котрі формують показники економічного, соціального, екологічного та інституційного індикаторів сталого розвитку. Підтверджено, що використання інструментарію MAI дозволяє підвищити якість оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України. Проведені розрахунки окреслили напрям подальших досліджень в частині відбору показників економічного (IEASD), соціального (ISASD), екологічного ($IE_{nv} ASD$) та інституційного ($I_{ns} ASD$) індикаторів оцінки забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України.

Література.

- Гуторов А. О. Методичні засади оцінювання рівня сталості розвитку аграрного сектору економіки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №12. С. 5-11.
- Лупенко Ю. О., Гуторов А. О. Методичні рекомендації з оцінювання рівня інклюзивного розвитку соціуму та сільських територій. Київ: ННЦ «ІАЕ», 2021. 28 с.
- Нижеголенко К. С. Теоретико-методичний підхід до розроблення та формування еколого-збалансованої моделі економічного розвитку аграрного сектору. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. №4(70). С. 72-78.
- Котвицька Н. М., Ревуцька А. О., Смолій Л. В. Сталий розвиток аграрного сектору економіки України: таксономічний аналіз тенденцій. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. №11(185). С. 107-116.
- Чала Т. Г., Корепанов Г.С., Черненко Д. І. Система показників моніторингу досягнення цілей сталого розвитку аграрного сектору. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2017. №6. С. 130-138.
- Омаров Ш. А. Огли Оцінка сталого розвитку регіонів України. *Проблеми економіки*. 2014. №3. С. 139-150.
- Резолюція від 25.09.2015 № 70/1, «Резолюція 70/1, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй «Перетворення нашого світу: Порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року»» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167>
- Чуріканова О. Ю., Загоруйко К. А. Аналіз індикаторів сталого розвитку. *Економіка та держава*. 2017. №2. С. 56-59.
- Тищенко О. П. Макроекономічна оцінка ролі аграрного сектору України у розвитку національного господарства. *Економіка і суспільство*. 2016. №4. С. 100-107.
- Бородіна О. М. Науково-прикладні засади реконструктивного розвитку сільського господарства та села в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 4. С. 70-80.
- Бородіна О., Геєць В., Юрчишин В. та ін. Соціоекономічна модернізація аграрного сектору України (концептуальні положення). *Економіка України*. 2011. №12. С. 4-14.
- Катан Л. І. Аспекти теорії та практики забезпечення сталого розвитку економіки України. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія: Економічні науки*. 2016. Вип. 31. Т.2. С. 106-111.
- Малік М. Й., Хвесик М. А. Сталий розвиток сільських територій на засадах раціонального природоко-

ристування та еколого-безпечного агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2010. №5. С. 3–12.

14. Андрійчук В. Г. Економіка підприємств агропродовольчого комплексу: навчально-методичний посібник. Київ: КНЕУ, 2010. 414 с.

15. Месель-Веселяк В. Я., Федоров М. М. Стратегічні напрями розвитку аграрного сектору економіки України. *Економіка АПК*. 2016. № 6. С. 37–49.

16. Лупенко Ю. О., Месель-Веселяк В. Я. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року. Київ: ННЦ «ІАЕ», 2012. 218 с.

17. Щелкунов В. І., Панасюк В.М., Гаман Н. О. Методичні підходи до оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури регіону. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2018. №3. Том 29 (68). С. 123–128.

References.

1. Hutorov, A. O. (2021) *Metodychni zasady otsiniuvannya rivnia stalosti rozvytku aharnoho sektoru ekonomiky* [Methodical bases for assessing the level of sustainability of the agricultural sector of the economy]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, issue 12, 5-11 [in Ukrainian].

2. Lupenko, Yu. O., Hutorov, A. O. (2021) *Metodychni rekomendatsii z otsiniuvannya rivnia inkluzyvnoho rozvytku sotsiumu ta silskykh terytorii* [Methodical recommendations for assessing the level of inclusive development of society and rural areas]. Kyiv: NNTs «IAE», 28 [in Ukrainian].

3. Nyzheholenko, K. S. (2020) *Teoretyko-metodychnyi pidkhid do rozroblennia ta formuvannia ekoloho-zbalansovanoi modeli ekonomichnoho rozvytku aharnoho sektoru* [Theoretical and methodological approach to the development and formation of ecologically balanced model of economic development of the agricultural sector]. *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia*, issue 4 (70), 72-78 [in Ukrainian].

4. Kotvytska, N. M., Revutska, A.O., Smolii, L. V. (2016) *Stalyi rozvytok aharnoho sektoru ekonomiky Ukrainy: taksonomichni analiz tendentsii* [Sustainable development of the agricultural sector of Ukraine's economy: taxonomic analysis of trends]. *Aktualni problemy ekonomiky*, issue 11 (185), 107-116 [in Ukrainian].

5. Chala, T. H., Korepanov, H. S., Chernenko, D. I. (2017) *Systema pokaznykiv monitorynhu dosiahnennia tsilei staloho rozvytku aharnoho sektoru* [System of indicators for monitoring the achievement of sustainable development goals of the agricultural sector]. *BIZNESINFORM*, issue 6, 130-138 [in Ukrainian].

6. Omarov, Sh. A. Ohly (2014) *Otsinka staloho rozvytku rehioniv Ukrainy* [Assessment of sustainable development of the regions of Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, issue 3, 139-150 [in Ukrainian].

7. Rezoliutsiia vid 25.09.2015 № 70/1, «Rezoliutsiia 70/1, pryiniata Heneralnoi Asambleiei Orhanizatsii Obiednanykh Natsii «Peretvorennia nashoho svitu: Poriadok denniy v haluzi staloho rozvytku na period do 2030 roku»» [Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development] URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167> [in Ukrainian].

8. Churikanova, O. lu., Zahorulko, K. A. (2017) *Analiz indyikatoriv staloho rozvytku* [Analysis of sustainable development indicators]. *Ekonomika ta derzhava*, issue 2, 56-59 [in Ukrainian].

9. Tyshchenko, O.P. (2016) *Makroekonomichna otsinka roli aharnoho sektora Ukrainy u rozvytku natsionalnoho hospodarstva* [Macroeconomic assessment of the role of the agricultural sector of Ukraine in the development of the national economy]. *Ekonomika i suspilstvo*, issue 4, 100-107 [in Ukrainian].

10. Borodina, O. M. (2016) *Naukovo-prykladni zasady rekonstruktyvnoho rozvytku silskoho hospodarstva ta sela v Ukraini* [Scientific and applied principles of reconstructive development of agriculture and rural areas in Ukraine]. *Ekonomika i prohnuzovannia*, issue 4, 70-80 [in Ukrainian].

11. Borodina, O., Heiets, V., Yurchyshyn, V. ta in. (2011) *Sotsioekonomichna modernizatsiia aharnoho sektoru Ukrainy (kontseptualni polozhennia)* [Socio-economic modernization of the agricultural sector of Ukraine (conceptual provisions)]. *Ekonomika Ukrainy*, issue 12, 4-14 [in Ukrainian].

12. Katan, L. I. (2016) *Aspekty teorii ta praktyky zabezpechennia staloho rozvytku ekonomiky Ukrainy* [Aspects of theory and practice of ensuring sustainable development of Ukraine's economy]. *Visnyk Pryazovskoho derzhavnoho tekhnichnoho universytetu. Serii: Ekonomichni nauky*, issue 31, 106-111 [in Ukrainian].

13. Malik, M. I., Khvesyk, M. A. (2010) *Stalyi rozvytok silskykh terytorii na zasadakh ratsionalnoho pryrodokorystuvannia ta ekoloho-bezpechnoho ahropromyslovoho vyrobnytstva* [Sustainable development of rural areas on the basis of rational nature management and ecologically safe agro-industrial production]. *Ekonomika APK*, issue 5, 3-12 [in Ukrainian].

14. Andriichuk, V. H. (2010) *Ekonomika pidpriemstv ahroprodovolchoho kompleksu: navchalno-metodychnyi posibnyk* [Economy of agro-food enterprises]. Kyiv: KNEU, 414 [in Ukrainian].

15. Mesel-Veseliak, V. Ia., Fedorov, M. M. (2016) *Stratehichni napriamy rozvytku aharnoho sektoru ekonomiky Ukrainy* [Strategic directions of development of the agrarian sector of the economy of Ukraine]. *Ekonomika APK*, issue 6, 37-49 [in Ukrainian].

16. Lupenko, Yu. O., Mesel-Veseliak, V. Ia (2012) *Stratehichni napriamy rozvytku silskoho hospodarstva Ukrainy na period do 2020 roku* [Strategic directions of agricultural development of Ukraine for the period up to 2020]. Kyiv: NNTs «IAE», 218 [in Ukrainian].

17. Shchelkunov, V. I., Panasiuk, V. M., Haman, N. O. (2018) *Metodychni pidkhody do otsinky efektyvnosti realizatsii tsilovykh program rozvytku sotsialnoi infrastruktury rehionu* [Methodical approaches to assessing the effectiveness of the implementation of targeted programs for the development of social infrastructure in the region]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Ekonomika i upravlinnia*, issue 3, 123-128 [in Ukrainian].

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;
- анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;
- окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.
- назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;
- у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле – 2 см, ліве – 2,5 см, праве – 1,5 см;
 - о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
 - о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;
 - о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- матеріали мають бути:
 - о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;
- якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:
 - 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
 - 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
 - 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентіві України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, – 3 статті;
- для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництві НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;
- each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;
- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;
- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;
- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):
 - the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins – 2 cm, left – 2.5 cm, right – 1,5 cm;
 - the references to the literature are given in the text in square brackets;
 - at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine – DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:
 - the list of references should include only the sources referred to in the text;
 - the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;
 - the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;
 - an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;
 - if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
 - the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;
 - the authors are responsible for the content of the submitted materials;
 - the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;
 - all authors have to sign the material with their handwritten signature;
 - according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:
 - 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
 - 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
 - 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
 - 4) formulation of the aims of the article (main problem);
 - 5) the main material with full justification of scientific results;
 - 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, – 3 articles;
- for Doctoral students who are preparing for public order – to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 3(84) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *О. В. Дрига*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 02.11.2021.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 29,5.
Тираж 100 прим. Зам. № 48/11.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua