

Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління,
професор

О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук,
доктор наук з державного управління, професор

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та публічного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

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

Засновники:

**Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата**
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.



**Видавництво та друк – Видавничий дім
«Гельветика»**
69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84,
оф. 402-403, 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 грудня 2019 р., протокол № 4

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2020. –
№ 1 том 2. – 252 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: Н. С. Кузнецова
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

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

Здано до набору 20.12.2019.
Підписано до друку 10.01.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 рр.
Замовлення № 0520/134.

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. О. Михайлов</i> ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ.....	8
<i>П. С. Покатаєв</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНИЙ І ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТИ.....	14
<i>І. О. Родинський</i> ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕНЬ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ У ВІТЧИЗНЯНІЙ І ЗАРУБІЖНІЙ НАУЦІ: ВІД АНТИЧНИХ ЧАСІВ ДО СЕРЕДИНИ ХХ СТ.....	21
<i>Р. І. Сторожев</i> ЛІДЕРСТВО В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....	29
<i>Є. І. Таран</i> РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	36
<i>В. В. Туча</i> РЕКРУТИНГ ЕЛІТИ ЯК СТРУКТУРНИЙ СКЛАДНИК СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ.....	41
<i>І. М. Яшутін</i> ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВИКОНАВСЬКОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	50

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Аніщенко</i> ДОСВІД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	57
<i>К. Є. Балабуха</i> РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ.....	65
<i>Л. І. Бережанська</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ЇЇ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ІМІДЖУ.....	70
<i>І. V. Bovsunivska</i> MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE.....	76
<i>О. М. Болбас</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ ДОКУМЕНТАЦІЇ ПРО КУЛЬТУРНІ ЦІННОСТІ В УКРАЇНІ: СПЕЦИФІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	87

<i>О. М. Вівсянник</i> АНАЛІЗ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З МІЖНАРОДНИМИ МЕДИЧНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЗА ЇХНІМИ ФУНКЦІОНАЛЬНИМИ НАПРЯМАМИ.....	92
<i>О. П. Децик</i> ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ ЯК СПЕЦИФІЧНА ОСОБЛИВІСТЬ СФЕРИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ.....	98
<i>М. В. Долгіх</i> ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	107
<i>В. В. Камінецький</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ.....	115
<i>М. С. Коханій</i> МЕРЕЖЕВІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК МЕХАНІЗМ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	122
<i>Т. В. Кравченко, Є. О. Гревцева</i> СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ.....	128
<i>І. В. Курисько</i> ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВИ.....	135
<i>В. В. Лисенко</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	140
<i>О. В. Мейко</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ.....	148
<i>Н. О. Петренко, О. В. Кіфоренко</i> ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	152
<i>Н. С. Піх</i> СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	160
<i>О. І. Попенко</i> ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО СПІВФІНАНСУВАННЯ ТЕРМОМОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	166
<i>С. А. Сенча</i> АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	170
<i>Ю. І. Сенюк</i> ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ІНТЕГРАТИВНОЇ МЕДИЦИНИ В ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ПРОЦЕСІ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ.....	178
<i>М. О. Sychova, I. I. Baidak, A. I. Plotnitskaya</i> MODERN PROBLEMS OF INTEGRATION OF AGRARIAN SCIENCE, EDUCATION AND INDUSTRY IN UKRAINE.....	184

<i>О. І. Угоднікова</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ ТА ГОТЕЛЬНО-РЕСТОРАННОГО ГОСПОДАРСТВА ШЛЯХОМ ВПРОВАДЖЕННЯ СТЕЙКХОЛДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОЮ МОДЕЛЛЮ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ.....	189
<i>Д. О. Харечко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ.....	196
<i>М. М. Хитько</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ОСВІТНЬОГО РОЗВИТКУ.....	202
<i>І. М. Хмиров</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ.....	209

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. М. Безена</i> УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ: ПУБЛІЧНА ВЛАДА Й ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	213
<i>В. О. Меленюк, М. І. Пришляк</i> ПРО УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТИВНОЇ НЕОБХІДНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	220
<i>Л. І. Обуховська</i> ЧИННИКИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	226
<i>Н. О. Полковнікова</i> ШЛЯХИ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ.....	233

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<i>Н. Б. Ларіна</i> ВПРОВАДЖЕННЯ РЕСУРСНО-МЕРЕЖЕВОЇ МОДЕЛІ У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	239
<i>В. Г. Ковальов</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ.....	245

CONTENTS

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>M. Mykhaylov</i> CONCEPTUAL FIELD OF INFORMATION AND COMMUNICATION RESEARCH PROVISION OF THE ELECTION PROCESS.....	8
<i>P. Pokataev</i> THE STATE REGULATION OF EXPERT-CRIMINALISTIC SECURITY OF UKRAINE: NORMATIVE AND THEORETICAL ASPECTS.....	14
<i>I. Rodynskyi</i> GENESIS OF POLITICAL ELITE RESEARCH IN DOMESTIC AND FOREIGN SCIENCE: FROM ANCIENT TIMES TO THE MIDDLE OF THE TWENTIETH CENTURY.....	21
<i>R. Storozhev</i> LEADERSHIP IN PUBLIC AND MANAGEMENT ACTIVITY: METHODOLOGICAL ASPECTS.....	29
<i>Ye. Taran</i> DEVELOPMENT OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF INFORMATION SOCIETY FORMATION	36
<i>V. Tucha</i> ELITE RECRUITING AS A STRUCTURAL COMPONENT OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE MODERN STATE.....	41
<i>I. Yashutin</i> THE CONCEPT AND ESSENCE OF EXECUTIVE DISCIPLINE IN PUBLIC SERVICE BODIES.....	50

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>M. Anishchenko</i> EXPERIENCE OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF FOREIGN STATES: OPPORTUNITIES FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE.....	57
<i>K. Balabukha</i> DECENTRALIZATION REFORM AS ONE OF THE PROMISING AREAS FOR IMPROVING THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE CULTURAL SPHERE IN UKRAINE.....	65
<i>L. Berezhanska</i> IMPROVEMENT OF THE STATE POLICY OF FORMATION ITS INVESTMENT IMAGE... 70	
<i>I. Bovsunivska</i> MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE.....	76
<i>O. Bolbas</i> STATE REGULATION CONCERNING FORMATION OF AN INSURANCE FUND OF CULTURAL PROPERTY DOCUMENTATION IN UKRAINE: SPECIFICS AND PROSPECTS.....	87
<i>O. Vivsyanyk</i> ANALYSIS OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND INTERNATIONAL MEDICAL ORGANIZATIONS BY THEIR FUNCTIONAL DIRECTIONS.....	92

<i>O. Detsyk</i> INSTITUTIONAL INTERACTION AS SPECIFIC FEATURE OF PUBLIC DIPLOMACY SPHERE	98
<i>M. Dolgikh</i> FOREIGN EXPERIENCE IN DESIGNING PUBLIC HEALTH MANAGEMENT MECHANISMS.....	107
<i>V. Kaminetskyi</i> CONCEPTUAL APPROACHES TO PROVIDING DEVELOPMENT OF THE RESORT AND RECREATION AREA IN THE REGIONS OF UKRAINE.....	115
<i>M. Kokhanii</i> NETWORKING TECHNOLOGIES AS A MECHANISM FOR ESTABLISHING EFFECTIVE COMMUNICATION OF AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS.....	122
<i>T. Kravchenko, Ye. Hrevtseva</i> MODERN CONDITION OF STATE ADMINISTRATION SOCIAL DEFENCE OF PEDAGOGICAL WORKERS IN UKRAINE	128
<i>I. Kurysko</i> THE TRENDS OF DEVELOPMENT OF PERSONNEL POTENTIAL OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS WITH ASSISTANCE OF THE STATE.....	135
<i>V. Lysenko</i> PUBLIC QUALITY ASSURANCE IN THE LOCAL BUILDING.....	140
<i>O. Meiko</i> NORMATIVE-LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF ORGANIZATIONAL-STAFF STRUCTURES OF BORDER SUBSIDIARIES.....	148
<i>N. Petrenko, O. Kiforenko</i> PRIORITY AREAS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS.....	152
<i>N. Pih</i> KEY ISSUES OF THE CONDITION TO PROVIDE PUBLIC SECURITY AT THE LEVEL OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE	160
<i>O. Popenko</i> PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF CO-FINANCING OF THE HOUSING FUND THERMOMODERNIZATION AT THE REGIONAL LEVEL.....	166
<i>S. Sencha</i> ANALYSIS OF POSSIBILITIES OF ADAPTATION OF FOREIGN COUNTRIES EXPERIENCE FOR STIMULATION OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE.....	170
<i>Yu. Senyuk</i> PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF INTEGRATIVE MEDICINE IN PUBLIC MANAGEMENT OF THE HEALTHCARE SYSTEM IN THE PROCESS OF ITS REFORM.....	178
<i>M. Sychova, I. Baidak, A. Plotnitskaya</i> MODERN PROBLEMS OF INTEGRATION OF AGRARIAN SCIENCE, EDUCATION AND INDUSTRY IN UKRAINE.....	184
<i>O. Uhodnikova</i> CONCEPTUAL APPROACHES TO MECHANISMS MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE REGULATION OF TOURISM AND HOSPITALITY AND RESTAURANT INDUSTRY BY INTRODUCTION OF STAKEHOLDER-ORIENTED STRATEGIC DEVELOPMENT MODEL.....	189
<i>D. Harechko</i> PECULIARITIES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SETTLEMENTS IMPROVEMENT AT THE PRESENT STAGE IN UKRAINE.....	196

<i>M. Hitko</i>	
THEORETICAL BACKGROUND OF EFFECTIVE STATE STRATEGIC PLANNING OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT.....	202
<i>I. Khmyrov</i>	
MECHANISMS OF STATE CONTROL OF E-LEARNING RESULTS.....	209

REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>I. Bezena</i>	
MANAGEMENT OF STRATEGIC COMMUNITY DEVELOPMENT: PUBLIC AUTHORITIES AND INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION 213	
<i>V. Melenyuk, M. Pryshliak</i>	
ON RECONCILING THE INTERESTS OF LOCAL GOVERNMENTS AS AN OBJECTIVE NECESSITY IN A CONTEXT OF DECENTRALIZATION.....	220
<i>L. Obukhovska</i>	
FACTORS OF ACTIVITY OF THE MUNICIPAL ENTERPRISES OF HEALTH INSTITUTIONS IN DECENTRALIZATION CONDITIONS.....	226
<i>N. Polkovnikova</i>	
THE WAYS TO STRENGTHEN THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF POPULATION HEALTH.....	233

PUBLIC SERVICE

<i>N. Larina</i>	
IMPLEMENTATION OF THE RESOURCE NETWORK MODEL IN THE PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS.....	239
<i>V. Kovalyov</i>	
DECENTRALIZATION AND CROSS-BORDER COOPERATION: ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS.....	245

.....

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

.....

УДК 342.84:316.77](477)(043.3)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.1>

М. О. Михайлов

здобувач

Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТІЙНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

У статті досліджуються дефініції понятійного поля щодо проблематики інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу, розкрито суть термінів «інформаційно-комунікаційне забезпечення», «виборчий процес», що гарантує єдине розуміння предмета дискусії, узгодженість нормотворчої та правозастосовної діяльності у сфері інформації та комунікації в умовах здійснення виборчого процесу. Дефініції надають можливість не тільки ознайомитись із понятійним апаратом певної сфери знань, але й краще пізнати зміст певних лексичних одиниць, глибше проникнути в їх суть. Автором статті окреслено наукові підходи щодо тлумачення дефініції «інформаційно-комунікаційне забезпечення», зокрема: інструментальний, функціональний, комплексний (інструментально-функціональний), дидактичний. Проведення аналізу підходів у межах дослідження дало можливість констатувати про багатоаспектність розуміння інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу в сучасній літературі, яке зумовлене як складністю цього соціотехнічного явища, так і відсутністю його комплексного вивчення. Значна частина авторських визначень поняття «інформаційно-комунікаційне забезпечення» є застарілими або сформульовані з порушенням правил формальної логіки та з використанням абстрактних категорій, що помітно знижує їх інформативність і доступність для сприйняття. У багатьох визначеннях спостерігається вада протилежного характеру: поза межами їх змісту нерідко залишаються ключові, визначальні характеристики інформаційно-комунікаційного забезпечення, без урахування яких дуже важко (а інколи взагалі неможливо) побудувати всебічне уявлення про сутність інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу. Зважаючи на розуміння змісту поняття «виборча система», дослідимо поняття «виборчий процес», яке є складовою вищеозначеної виборчої системи. Відповідно до виборчого законодавства України чітко визначено коло суб'єктів виборчого процесу.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційне забезпечення, виборча система, інструментальний, функціональний, комплексний (інструментально-функціональний), дидактичний підходи.

Постановка проблеми. Для здійснення комплексного дослідження інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу доцільно дослідити такі дефініції: «інформаційно-комунікаційне забезпечення», «виборчий про-

цес». Адже з року в рік ця тема дедалі жвавіше обговорюється в засобах масової інформації, громадських та партійно-політичних колах, науковому середовищі. Їй присвячуються десятки наукових праць, представницьких конференцій, диспутів, обговорень. У її вирішенні задіяні

практично всі суб'єкти публічної влади, незалежно від статусу, підпорядкування й напрямку діяльності. Її окремі аспекти знаходять відображення в загальнодержавних та політичних цільових програмах розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу дослідженню питань взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства приділяли українські дослідники, вчені та фахівці: І. Арістова, В. Горбатенко, Л. Гонюкова, Г. Задорожний, О. Коврига, А. Колодій, С. Конончук, М. Логунова, В. Смолович, В. Токовенко, В. Цветков, М. Пірен, В. Рубцов, А. Семенченко, А. Ткачук тощо.

Актуальними в цьому напрямі є праці В. Бебика, М. Вершиніна, В. Демченка, О. Дубаса, Д. Дуцика, О. Зарнецької, Т. Шульги, С. Онуфріва, Г. Почепцова, О. Соловйова, О. Сосніна, О. Чекмишева, Д. Яковлева та інших.

Мета статті – на основі аналізу наукових праць вітчизняних учених визначити дефініції понятійного поля дослідження інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Наявність всебічно обґрунтованої дефініції служить запорукою ясності змісту того чи іншого поняття. Не в останню чергу саме вона гарантує єдине розуміння предмету дискусії, узгодженість нормотворчої та правозастосовної діяльності. Дефініції надають кожному зацікавленому користувачеві можливість не тільки ознайомитись із понятійним апаратом певної сфери знань, але і краще пізнати зміст певних лексичних одиниць, глибше проникнути в їх суть.

Попри загальне визнання значущості проблематики інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу, тільки окремі галузеві дослідники роблять спроби проникнути в сутність цього явища, проаналізувати відповідне поняття, систематизувати його ознаки та сформулювати авторське визначення. Однак здебільшого такі спроби важко визнати вдалими, адже переважна частина науковців розглядають поняття інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу

під абсолютно різними кутами. Зокрема, серед наявних підходів до визначення поняття «інформаційно-комунікаційне забезпечення» на найбільшу увагу заслуговують такі:

1. *Інструментальний підхід.* Його прибічники визначають інформаційно-комунікаційне забезпечення як комплекс технологічних інструментів (засобів), які використовуються для забезпечення процесу комунікації та управління інформацією. Ідеться про комп'ютери, мережу Інтернет, радіо та телепередачі, телефонний зв'язок, а також діалог, монолог, дискусії, дискурси тощо [1, с. 28].

Зокрема, вітчизняний дослідник Н. Фоміних у своїх дослідженнях пропонує розуміти під інформаційно-комунікаційним забезпеченням «сукупність засобів збирання, створення, обробки, збереження, розповсюдження, організації, подання, підготовки, захисту інформації, обміну й управління нею, способів та інноваційних методів їх застосування для забезпечення високої ефективності й інформатизації всіх сфер людської діяльності» [2, с. 9].

2. *Функціональний підхід* передбачає розуміння інформаційно-комунікаційного забезпечення як «сукупності способів» [3, с. 52] роботи з інформацією. Зокрема, М. Жалдак та Н. Морзе визначають інформаційно-комунікаційне забезпечення як інформаційні технології на базі персональних комп'ютерів, комп'ютерних мереж і засобів зв'язку, для яких характерна наявність доброзичливого середовища роботи користувача [4, с. 12].

3. *Комплексний (інструментально-функціональний) підхід* ґрунтується на уявленні про інформаційно-комунікаційне забезпечення як складну інтегральну систему, котра охоплює з одного боку – сукупність інформаційно-комунікаційних технологічних засобів, а з іншого – всі наявні форми та способи їх функціонування. «Інформаційно-комунікаційне забезпечення являє собою сукупність засобів виробничих процесів; програмно-технічних засобів, інтегрованих з метою збору, обробки, збереження, розповсюдження, відображення та використання інформації в інтересах її користувачів», – наголошує М. Кадемія

[5, с. 90]. Аналогічну думку висловлює С. Полікарпов, визначаючи інформаційно-комунікаційне забезпечення як сукупність методів та програмно-технічних засобів, об'єднаних у єдиний технологічний ланцюг, спрямований на забезпечення збору, обробки, збереження та відображення інформації з метою зниження трудомісткості її використання, а також для підвищення її надійності й оперативності [6, с. 102]. «Інформаційно-комунікаційне забезпечення – це сукупність програмних, технічних, комп'ютерних і комунікаційних засобів, а також способів та новаторських методів їхнього застосування», – резюмує суть комплексного підходу А. Дзюбенко [7, с. 48].

4. *Дидактичний підхід* ґрунтується на уявленні про інформаційно-комунікаційне забезпечення як систему структурованих знань, котра вивчається з метою отримання нових знань та формування прикладних умінь і навичок інформаційної взаємодії в суспільстві. Зі свого боку, Г. Боднар дає таке визначення: «ІКЗ – універсальний спосіб пізнавально-дослідницької діяльності і друге за значущістю (після традиційної писемності) знакове знаряддя обміну інформацією та педагогічного впливу» [8].

Варто підкреслити, що в сучасній науковій літературі можна зустріти й інші визначення поняття «інформаційно-комунікаційне забезпечення», які досить важко корелюються з наведеними вище підходами. Ось лише декілька наочних прикладів.

На думку О. Значенко, інформаційно-комунікаційне забезпечення може бути визначене як інформаційно-комунікаційні технології на базі персональних комп'ютерів, комп'ютерних мереж засобів зв'язку [9, с. 8–9].

Зі свого боку, Т. Тихонова розглядає ІКЗ як технологію проектування та створення інформативного продукту (під останнім пропонується розуміти штучний інформаційний об'єкт певного призначення, створений за допомогою комп'ютера та комп'ютерних комунікацій за певними вимогами (стандартами) та певними правилами (технологіями)) [10, с. 102].

На підставі аналізу зазначених вище підходів та сформульованих у їх межах

визначень можемо констатувати, що:

1. *Багатоаспектність* розуміння інформаційно-комунікаційного забезпечення в сучасній літературі зумовлена як складністю цього соціотехнічного явища (за загальним визнанням, воно охоплює технологічну, соціальну та міжособистісну сфери людської життєдіяльності), так і відсутністю його комплексного вивчення.

Більшість дослідників розглядають питання інформаційно-комунікаційного забезпечення лише фрагментарно та, як правило, в контексті суміжної проблематики: соціальної, технічної, виробничої, педагогічної тощо. Наслідком є вельми одностороннє висвітлення ІКЗ, яке здійснюється за допомогою обмеженого методологічного інструментарію окремих наук та спрямовується на вирішення достатньо вузьких задач. Здебільшого науковці не ставлять за мету обґрунтувати універсальне визначення поняття «інформаційно-комунікаційне забезпечення», яке б охоплювало всі визначальні ознаки ІКЗ, мало б загальну підтримку наукових кіл, було б придатне для законодавчого закріплення та широкого практичного вжитку. Навпаки, основна маса авторських визначень розкриває лише ті риси інформаційно-комунікаційних технологій, які потрібні для досягнення утилітарних цілей, продиктованих потребами тієї чи іншої галузі. Такий стан справ зумовлює появу «внутрішньогалузевих» визначень поняття інформаційно-комунікаційних технологій, малоприматних для використання на загальнонауковому та загальнодержавному рівні.

2. *Значна частина авторських визначень* поняття «інформаційно-комунікаційне забезпечення» сформульовані з порушенням правил формальної логіки та використанням абстрактних категорій, що помітно знижує їх інформативність і доступність для сприйняття.

3. *У багатьох визначеннях спостерігається протилежна вада:* поза межами їх змісту нерідко залишаються ключові, визначальні характеристики ІКЗ, без урахування яких дуже важко (а інколи – взагалі неможливо) побудувати всебічне уявлення про сутність інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу.

Так, наприклад, визначаючи інформаційно-комунікаційне забезпечення як засоби та/або методи роботи з інформацією, окремі автори акцентують увагу лише на окремих видах такої роботи, як-то: управління інформацією; збір, обробка та передавання інформації; збір, обробка, збереження та відображення інформації тощо. На наш погляд, у разі побудови більш лаконічного визначення доцільно обмежитись загальною вказівкою на «обробку» інформації як сукупність операцій щодо збирання, накопичення, зберігання, використання та поширення, які здійснюються за допомогою технічних і програмних засобів.

Розглядаючи дефініцію «виборчий процес», звернемося до конституційного права. Вибори – це один із найдавніших інститутів, в якому народ доручає здійснення влади своїм представникам (депутатам), визначаючи їх шляхом проведення демократичних виборів. У виборчому праві та юридичній літературі активно вживається поняття «виборча система», притому у двох значеннях – у широкому та у вузькому. «Виборча система» в широкому значенні – це вся багатогранна система суспільних відносин, яка виникає у зв'язку із виборами органів публічної влади та завдяки якій вони отримують свою легітимність.

У вузькому значенні поняття «виборча система» охоплює лише частину змісту поняття в широкому значенні, яка стосується способу підбиття підсумків голосування, певного способу розподілу депутатських мандатів між кандидатами, залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб.

Саме з огляду на таке розуміння змісту поняття «виборча система» дослідимо поняття «виборчий процес», який є складником вищезазначеної виборчої системи. Відповідно до виборчого законодавства України, чітко визначено коло суб'єктів виборчого процесу. Так, відповідно до статті 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [11], суб'єктами виборчого процесу є виборці, виборчі комісії, утворені згідно із зазначеним Законом або Законом України «Про Центральну виборчу Комісію» [12], полі-

тичні партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати, кандидати в депутати та офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Згідно з іншими законами України («Про вибори Президента України» [13], «Про місцеві вибори» [14]) визначені суб'єкти виборчого процесу – виборці, виборчі комісії, які сформовані відповідно до законів; кандидати на посаду Президента України, партії (блоки), які висунули кандидатів на посаду Президента України та уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а також від кандидатів на посаду Президента України.

Однак вузаконodawстві України не прописано тлумачення дефініції «виборчий процес». Лише визначається, що Центральна виборча комісія як постійно діючий колегіальний державний орган очолює систему виборчих комісій на всій території України та закордонному виборчому окрузі, здійснює контроль за виконанням виборчого законодавства, розробляє й затверджує кошторис видатків на підготовку і проведення виборів, здійснює контроль за використанням виборчих фондів політичних партій і партійних блоків, утворює виборчі округи, встановлює форми виборчих бюлетенів, а також володіє багатьма іншими повноваженнями на всіх стадіях виборчого процесу. Крім того, відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу Комісію» [12] та виборчого законодавства України, Комісія здійснює також низку заходів щодо методичного забезпечення діяльності виборчих комісій. Відсутнє й пояснення щодо інформаційно-комунікаційного забезпечення заходів, які проводить ЦВК у виборчому процесі України.

Важливо зазначити, що значна та відповідальна роль в організації та проведенні виборів в регіонах відведена окружним і дільничним виборчим комісіям. Успіх організації і проведення виборів в Україні залежить від належної діяльності виборчих комісій.

У словнику-довіднику «Парламентаризм та парламентська діяльність» ця дефініція трактується так: «виборчий процес – регламентований законодавством порядок

організації і проведення виборів» [15]. Автор розкриває головні стадії виборчого процесу – призначення виборів, утворення виборчих округів та виборчих дільниць, утворення виборчих органів; складання та уточнення списків виборців і виготовлення виборчих документів; висування й реєстрація кандидатів; передвиборча агітація; проведення голосування; підрахунок голосів і визначення результатів виборів; реєстрація обраних осіб, оприлюднення результатів виборів [16].

Виборчий процес – це врегульована Конституцією та законами України специфічна діяльність органів і громадян (суб'єктів виборчого процесу), спрямована на підготовку і проведення виборів з метою формування представницьких органів влади [15].

Тобто, це і певна діяльність, і система правових норм, які цю діяльність регулюють. Визначити виборчий процес ми можемо як врегульовану законом та іншими соціальними нормами діяльність індивідів, органів, організацій і груп із підготовки та проведення виборів у державні та самоврядні органи.

У словнику з державного управління ця дефініція відсутня, а подано визначення «виборча система». Це дає право сформулювати авторське визначення поняття: **«виборчий процес»** – *установлений чинним законодавством порядок організації та проведення виборів, який пов'язаний із діяльністю суб'єктів виборчого процесу та уповноважених органів держави з метою оновлення політичних інститутів»* (визначення поняття – М. М.).

Висновки і пропозиції. Отже, у статті з'ясовано понятійне поле однієї з актуальних проблем досліджень у сфері науки державного управління – інформаційно-комунікаційне забезпечення виборчого процесу. На основі теоретичного аналізу наукових праць вітчизняних учених вивчено наукові підходи дослідження понятійного поля, зокрема – інструментальний, функціональний, комплексний (інструментально-функціональний), дидактичний. Це дало можливість констатувати про багатоаспектність розуміння інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу в сучасній науковій літературі,

яке зумовлене як складністю цього соціотехнічного явища, так і відсутністю його комплексного вивчення в державному управлінні. Розкриття їх змістового наповнення сприятиме в подальшому виявленню спільних ознак та відмінностей, які впливають на формулювання авторського бачення сутнісних рис інформаційно-комунікаційного забезпечення, визначення цілей і функцій інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу, позитивних і негативних проявів з метою здійснення подальшого аналізу відповідності вітчизняного інформаційного законодавства щодо забезпечення виборчого процесу європейським та міжнародно-правовим нормам, їх впливу на процес державотворення в Україні.

Список використаної літератури

1. Ходирева Ю. Сутність поняття «інформаційно-комунікаційні технології». *Науковий вісник Донбасу*. 2004. № 1(25). С. 28–35.
2. Фоміних Н. Підготовка майбутніх учителів філологічних спеціальностей до застосування інформаційно-комунікаційних технологій : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти». Ялта, 2010. 20 с.
3. Охріменко А. Інформаційні технології : навчально-практичний посібник. Харків : Консум, 2005. 214 с.
4. Морзе Н. Методика навчання інформатики : навч. посіб. : у 3 ч. / за ред. акад. М. Жалдака. Київ : Навчальна книга, 2004. 256 с.
5. Кадемія М. Інформаційно-комунікаційні технології навчання : термінологічний словник Львів : Вид-во «СПОЛОМ», 2009. 260 с.
6. Поликарпов С. Информационные технологии современности Санкт-Петербург : «Цифра», 2009. 317 с.
7. Дзюбенко А. Новые информационные технологии в образовании Москва, 2000. 104 с.
8. Боднар Г. Впровадження інформаційних технологій (IT) у навчальний процес як запорука фахової компетентності. URL: <http://www.stattionline.org.ua/obraz/33/2250vprovadzhennya-informacijnix-technologij-it-u-navchalnij-proces-yak-zaporuka-faxovo%D1%97-kompetentnosti.html>.

9. Значенко О. Формування інформаційної культури майбутніх учителів гуманітарних дисциплін : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти». Київ, 2005. 22 с.
10. Тихонова Т. Інформаційно-комунікаційні технології професійної діяльності: сутність поняття. *Науковий вісник МДУ ім. В.О.Сухомлинського*. Випуск 1(33). 2011. С. 101–105.
11. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 р., № 4061-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T114061.html.
12. Про Центральну виборчу Комісію. Закон України від 30 червня 2004 року, № 1932-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.
13. Про вибори Президента України. Закон України від 19.12.2019 р., № 396-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
14. Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n1742>.
15. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник. Видання друге : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Газізов та ін. ; за заг ред. В. Гошовської. Київ : НАДУ, 2012. 228 с.
16. Основи вітчизняного парламентаризму : підручник для студ. вищ. навч. закл. : у 2х т. / за заг ред. В. Гошовської. Київ : НАДУ, 2012. Т. 2. 408 с.

Mykhaylov M. Conceptual field of information and communication research provision of the election process

The article examines the definitions of the conceptual field on the issues of information and communication support for the electoral process, the essence of the terms "information and communication support", the "election process" is disclosed, which guarantees a common understanding of the subject of discussion, the harmonization of normative and law enforcement activities in the field of information and communication in the context of election process. Definitions provide an opportunity to get acquainted not only with the conceptual apparatus of a certain field of knowledge, but also to better know the content of certain lexical units, to penetrate deeper into their essence. The author of the article outlines scientific approaches to the interpretation of the definition of "information and communication support", in particular: instrumental, functional, complex (instrumental and functional), didactic. Based on the analysis of approaches within the framework of the study, it was possible to ascertain the multidimensionality of understanding information and communication support of the electoral process in modern literature, due to both the complexity of this sociotechnical phenomenon and the lack of its comprehensive study. A significant part of the author's definitions of the concept of "information and communication support" are outdated or formulated in violation of the rules of formal logic and the use of abstract categories, significantly reduces their information content and accessibility for perception. In many definitions, a flaw of the opposite nature is observed: out of their content, there are often key, defining characteristics of information and communication support, without which it is very difficult (and sometimes even impossible) to build a comprehensive idea of the nature of information and communication support of the electoral process.

Based on an understanding of the content of the concept of "electoral system", we examine the concept of "electoral process", which is a component of the above mentioned electoral system. According to the election legislation of Ukraine, the circle of subjects of the election process is clearly defined.

Key words: *information and communication support, electoral system, instrumental, functional, integrated (instrumental-functional), didactic approaches.*

УДК 351:355.02(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.2>

П. С. Покатаєв

доктор наук із державного управління, професор
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНИЙ І ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТИ

У статті розкрито сутність понять «національна безпека», «експертно-криміналістичне забезпечення»; висвітлено теоретичні положення державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України; визначено нормативно-правові аспекти державного управління експертно-криміналістичним забезпеченням національної безпеки; виокремлено основні пріоритети державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України. Підкреслюється, що головним чинником забезпечення національної безпеки держави завжди виступає своєчасність й адекватність викликам часу й ситуації, характеру і масштабам загроз національним інтересам конкретних дієвих засобів і шляхів виваженого управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки України.

Акцентовано на тому, що в сучасних умовах назріла гостра необхідність створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні. Для національної безпеки необхідно є виважена державна політика щодо прийнятих в установленому порядку концепцій, стратегій, доктрин, програм у всіх сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, військовій, інформаційній, науково-технологічній, екологічній, культурній тощо).

Ключові слова: держава, державне регулювання, національна безпека, національні інтереси, експертно-криміналістичне забезпечення, єдина державна експертно-криміналістична служба, пріоритети, управління.

Постановка проблеми. У межах сучасного державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України наявні суттєві розходження у виконанні багатьох функцій державними структурами. Експертними підрозділами, що розташовані в різних міністерствах і відомствах, не може бути забезпечено єдність позицій щодо: організації експертно-криміналістичної діяльності; планування її роботи; виконання експертними підрозділами основних своїх функцій та взаємодії між ними для досягнення мети; уніфікації цілей, змісту, методів та форм і засобів їхньої роботи; управління експертно-криміналістичною діяльністю та процесом використання єдиних методик експертних досліджень; кадрового та матеріально-технічного забезпечення тощо.

Особливо це загострюється в складних умовах сьогодення, оскільки, як відомо, державне регулювання значно посилюється в періоди екстремальних кризових явищ. Адже під час виникнення надзвичайних ситуацій з'являється загроза національній безпеці держави. Тому вищезазначене підкреслює актуальність теми наукової розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням національної безпеки присвятили свої наукові праці В. Голубь [3], В. Ліпкан [10], М. Сіцінська [26] та інші вчені.

Теоретичні аспекти державного регулювання забезпечення національної безпеки України розкрили в наукових розвідках Л. Брич [2], Л. Домбровський [5], Н. Карпеко [5], О. Парфило [12], Ю. Пілюков [13] та інші дослідники.

Питання експертно-криміналістичного забезпечення державної безпеки

розглядали такі дослідники: С. Денисюк [4], В. Коломацький [6], О. Кравчук [7], Л. Лисенко [9], Ж. Удовенко [27], О. Федотова [28], В. Федчишина [29], В. Шепітько [31] та інші.

Мета статті – розкрити сутність понять «національна безпека», «експертно-криміналістичне забезпечення»; висвітлити теоретичні положення державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України; визначити нормативно-правові аспекти державного управління експертно-криміналістичним забезпеченням національної безпеки; виокремити основні пріоритети державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Національна безпека є суспільною цінністю, відображаючи гарантії безпеки кожного громадянина. У загальному визначення «безпека» – це захищеність від зовнішніх і внутрішніх загроз.

На думку В. Могилевського, безпека є «показником якості будь-якої сучасної системи як цілісності» [11, с. 225].

Дослідником В. Ліпканом поняття безпеки трактується з позиції чотирьох підходів: 1) статистичного (безпека як стан захищеності від чогось/когось); 2) апофатичного (безпека як відсутність загроз і небезпек); 3) діяльного (система заходів, спрямованих на створення певних безпечних умов); 4) пасивного (дотримання визначених параметрів і норм, від забезпечення яких безпосередньо залежить безпека) [10, с. 362–363].

Національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності й оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова й інформаційної безпеки, кібербезпеки

та кіберзахисту, соціальної політики й пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків та обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі й підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології та навколишнього природного середовища й інших сфер державного управління під час виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [19].

До основних проблем визначення поняття «криміналістичне забезпечення», як зауважує С. Денисюк, належать такі: широкий та абстрактний зміст родового поняття; порушена логіка дефініювання; підміна криміналістичним забезпеченням деяких частин криміналістичної тактики й методики, наукової організації праці, кримінального процесу, теорії оперативно-розшукової діяльності; орієнтація на окремі напрями без визначення основної дефініції; теоретичний та абстрактний характер [4].

В Україні нині функціонує Державна кримінально-виконавча служба, проте, як справедливо зауважує О. Кравчук, в сучасних умовах назріла гостра необхідність створення єдиної Державної експертно-криміналістичної служби в Україні, яка повинна включати в себе мережу експертних установ, організаційно виділених із деяких міністерств і відомств, за винятком установ Міністерства охорони здоров'я України, що має місце в багатьох країнах Європи і Азії. Така необхідність посилюється тим фактом, що в експертно-криміналістичних підрозділах органів внутрішніх справ не передбачений контроль із боку його керівника за участю фахівців у слідчих діях. Тим часом такий контроль необхідний для своєчасного

залучення співробітників до участі в слідчих діях, якісного застосування криміналістичних засобів і методів, а також обліку та розподілу навантаження серед співробітників. Відповідно, подібний контроль слід передбачити і в нормативних актах держави [7]. Дослідник вмотивовує цим потребу у створенні єдиної Державної експертно-криміналістичної служби (що зумовить забезпечення експертів відповідними науково-технічними досягненнями та матеріальними ресурсами, а відтак – і підвищення ефективності експертно-криміналістичної діяльності), пропонуючи таку структуру: 1) державний департамент судових експертиз України з його центральним апаратом; 2) обласні управління судових експертиз з їхніми структурними підрозділами [там само].

Як зазначає Ю. Черноус, «велике значення для забезпечення належного рівня досліджень, реалізації заходів міжнародного співробітництва має набуття ДНДЕКЦ МВС України у 2002 р. членства в Європейській мережі судово-експертних установ (ENFSI), що налічує 63 провідні експертно-криміналістичні установи з 36 країн Європи» [30].

Як зауважує В. Шепітько, в нових умовах актуальними завданнями криміналістики є такі: взаємопроникнення криміналістики і практики органів правозастосування; залучення інновацій у практичну правозастосовну діяльність; розроблення новітнього «продукту» криміналістики для практичної діяльності; уніфікація наукових криміналістичних рекомендацій та їхня адаптація до практики застосування; створення спільних науково-практичних колективів для розроблення ефективних криміналістичних рекомендацій. Завдання криміналістики в сучасних умовах зумовлені потребою в системному криміналістичному забезпеченні відповідних органів правозастосування і спрямовані на оптимізацію процесу розслідування злочинів, встановлення істини у справі, відновлення справедливості [31, с. 58].

Криміналістичне забезпечення – це самостійна, ефективна, специфічна діяльність відповідних суб'єктів зі створення необхідних умов під час отримання шля-

хом криміналістичної освіти криміналістичних знань і використання криміналістичної техніки в передбаченій законом діяльності суб'єктів процесу доказування на досудовому слідстві зі збирання, дослідження, перевірки й оцінки фактичних даних (доказів) і застосування їх із метою встановлення істини у кримінальній справі (Ж. Удовенко [27, с. 113]).

У Законі України «Про судову експертизу» зазначено, що правовою основою такого забезпечення є Конституція України, міжнародні договори України, Кримінальний процесуальний кодекс України, підзаконні нормативно-правові акти. Закон України «Про судову експертизу» визначає правові, організаційні та фінансові основи судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки [25].

У «Положенні про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України» вказано, що техніко-криміналістичне та експертно-криміналістичне забезпечення кримінального провадження здійснює Експертна служба МВС України [14]. Згідно з цим Положенням основними завданнями Експертної служби є такі: здійснення судово-експертної діяльності та техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів дізнання, досудового розслідування та суду із запобігання, виявлення, розкриття і розслідування кримінальних та інших правопорушень; провадження науково-дослідної діяльності у сфері судово-експертного і техніко-криміналістичного забезпечення; проведення судової експертизи в кримінальних, адміністративних, цивільних і господарських справах, а також досліджень у позасудовому провадженні за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та інших процесуальних дій, виконання інших робіт у межах своєї компетенції; забезпечення функціонування криміналістичних обліків Експертної служби відповідно до законодавства; метрологічне забезпечення техніко-криміналістичних засобів, організація їхнього обслуговування та ремонту в межах компетенції, визначеної

законодавством; участь у розробленні техніко-криміналістичних засобів і забезпечення використання їх у практичній діяльності.

Криміналістичне забезпечення розглядається як система впровадження в практичну діяльність посадових осіб, підрозділів, служб та органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю криміналістичних знань, що втілені в умінні працівників використовувати наукові, методичні й тактичні криміналістичні рекомендації, техніко-криміналістичні засоби й технології їхнього застосування (В. Коломацький [6, с. 62]).

У криміналістичному забезпеченні діяльності правоохоронних органів є певна структура, в якій виокремлюють три блоки елементів: 1) криміналістичних рекомендацій (як організаційного, тактичного, так і методичного характеру); 2) підготовки відповідних кадрів (спеціальної криміналістичної освіти); 3) технічного та інформаційного забезпечення процесу виявлення, розслідування та запобігання злочинам. Виділені елементи системи криміналістичного забезпечення є самостійними складниками (В. Лисенко [9, с. 11]). Також до неї входять: наукове та методичне забезпечення; «теоретичні основи забезпечення; правове забезпечення; організаційне забезпечення; науково-технічне та науково-методичне забезпечення; навчально-методичне забезпечення; матеріально-технічне забезпечення» [8, с. 55–56]; криміналістична освіта; техніко-криміналістичне забезпечення; тактико-криміналістичне забезпечення; розроблення методик розслідування злочинів; експертно-криміналістичне забезпечення; профілактико-криміналістичне забезпечення тощо.

Формування ефективної держави, її інституційна стійкість передбачають розвиток публічних засад в управлінні державою та суспільством, нормативно закріплене гарантування демократичної реалізації прав і свобод людини, її потреб та інтересів, довіра громадян інститутам влади й суб'єктам реалізації владних повноважень, сприйняття влади як лідера, здатного формувати й реалізу-

вати стратегію державного та суспільного розвитку [3].

Важливу роль у правовому забезпеченні державного реагування на загрози суспільно-політичної стабільності відіграють закони України й підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади організації та порядку діяльності, загальну структуру, функції й повноваження військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо. Основними такими законами України є: «Про Державну прикордонну службу України» [15], «Про Збройні Сили України» [16], «Про місцеві державні адміністрації» [18], «Про місцеве самоврядування в Україні» [17], «Про Національну гвардію України» [20], «Про Національну поліцію України» [21], «Про Службу безпеки України» [24] тощо.

Основою розвитку ефективної держави є формування парадигми спільних інтересів держави й суспільства, що передбачає утвердження системоутворюючих принципів захисту природних і громадських прав і свобод людини, а сприяння розвитку громадянським ініціативам повинно бути пріоритетним політичним і стратегічним завданням держави як умова її стійкості та ефективності, запорукою національної безпеки, опором до внутрішніх і зовнішніх викликів [3].

Визначальним нормативно-правовим актом, що декларує питання реагування на загрози суспільно-політичної стабільності, є Закон України «Про національну безпеку України» [19]. У ст. 1 цього Закону національною безпекою України визначено заходи захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз.

Загрозами національній безпеці України є «явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України» [там само].

Ст. 3 визначено принципи державної політики у сферах національної безпеки

й оборони, які спрямовані на захист: людини й громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, довкілля – від надзвичайних ситуацій [19].

Серед пріоритетів національних інтересів, окреслених ст. 6 вищезазначеного Закону, є такі: гарантування конституційних прав і свобод людини й громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України тощо [там само].

Стратегія національної безпеки України [23] визначає таке: цілі Стратегії національної безпеки України; актуальні загрози національній безпеці України; основні напрями державної політики національної безпеки України.

У розд. 3 Стратегії [там само] наведено актуальні загрози національній безпеці України, серед яких основними є такі: агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки та підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення Держави Україна і захоплення її території; неефективність системи забезпечення національної безпеки й оборони України; корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози енергетичній безпеці; загрози інформаційній безпеці; загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів; загрози безпеці критичної інфраструктури; загрози екологічній безпеці.

Серед основних напрямів державної політики національної безпеки України визначено проведення відповідних реформ для створення ефективного сектору безпеки й оборони, який має забезпечити адекватне і гнучке реагування на загрози, раціонально використовуючи можливості і ресурси, є пріоритетом політики національної безпеки. Концептуальні

засади розвитку державного реагування на загрози суспільно-політичній стабільності визначено Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України [22]. Концепція розкриває таке: основні заходи з оцінки безпекового середовища; основні завдання сектору безпеки й оборони; напрями розвитку сектору безпеки й оборони. Реалізація Концепції досягатиметься шляхом об'єднання оперативних спроможностей складників сектору безпеки й оборони для забезпечення своєчасного та адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці. Концепцією визначено, що сучасний стан складників сектору безпеки й оборони не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. Тому основною метою реформування та розвитку сектору безпеки й оборони є формування та підтримання спроможностей, що дасть змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, раціонально використовуючи наявні в державі можливості та ресурси. Для досягнення мети Концепції планується реалізувати комплекс завдань, які полягають у набутті силами та засобами сектору безпеки й оборони визначених основних оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей, необхідних для гарантованого реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці [22].

Отже, можливо зазначити, що реалізація Концепції надає можливість сформувати дієвий сектор безпеки й оборони держави як головний елемент системи забезпечення національної безпеки та ефективний державний механізм для своєчасного і гарантованого реагування на виникнення загроз суспільно-політичній стабільності.

Висновки і пропозиції. Отже, розглянувши теоретичні та нормативні аспекти державного регулювання експертно-криміналістичного забезпечення національної безпеки України, можна дійти висновку, що для безпеки держави необхідно є виважена державна політика щодо прийнятих в установленому порядку концепцій, стратегій, доктрин, програм у всіх без винятку

сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, військовій, інформаційній, науково-технологічній, екологічній, культурній тощо). Головним чинником забезпечення національної безпеки держави завжди виступає своєчасність й адекватність викликам часу й ситуації, характеру і масштабам загроз національним інтересам – конкретних дієвих засобів і шляхів виваженого управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Балан М.І. Державне реагування на загрози суспільно-політичній стабільності. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2019. Вип. 1 (10). 397 с.
2. Брич Л.П. Середовища здійснення розмежування складів злочинів та відмежування складів злочинів від складів адміністративних правопорушень. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 132–137.
3. Голубь В.В. Ефективна держава та інституційна стійкість як імператив національної безпеки. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 24 травня 2019 р.) : у 5 тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білінської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 3. 124 с. С. 9–11.
4. Денисюк С.Ф. Криміналістичне забезпечення: проблеми визначення та шляхи їх подолання. *Форум права*. 2010. № 4. С. 281–285.
5. Карпеко Н.М., Домбровський Л.В. Інноваційний розвиток криміналістичної галузі для забезпечення державної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»* : зб. наук. пр. Харків. 2019. Вип. 1 (10). С. 29–35.
6. Коломацкий В.Г. Криминалистическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений. *Криминалистика. Т. 1 : История, общая и частные теории* / под ред. Р.С. Белкина, В.Г. Коломацкого, И.М. Лузгина. Москва : Академия МВД РФ, 1995. 264 с.
7. Кравчук О.В. Шляхи вдосконалення організаційного забезпечення експертно-криміналістичної діяльності в Україні в контексті забезпечення державної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1402>.
8. Криминалистика : учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волинского, В.П. Лаврова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. 943 с.
9. Лисенко В.В. Криміналістичне забезпечення діяльності податкової міліції (теорія та практика) : монографія. Київ : Логос, 2004. 324 с.
10. Ліпкан В.А. Теорія національної безпеки. Київ : КНТ, 2009. 631 с.
11. Могилевский В.Д. Введение в теорию управления безопасностью систем. *Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях*. 2001. № 4. С. 215–236.
12. Парфило О.А. Актуальні питання організації судово-експертної діяльності в Україні. *Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 90-річчю створення Харківського НДІСЕ ім. М.С. Бокаріуса*, 2013. С. 191.
13. Пілюков Ю.О. Окремі питання взаємодії та нормативно-правового врегулювання діяльності Експертної служби МВС України та підрозділів досудового розслідування Національної поліції України в умовах реформування системи МВС України. *Криміналістичний вісник*. 2016. № 2 (26). С. 13–19.
14. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ : Наказ МВС України від 7 вересня 2012 р. за № 1541/21853. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1541-12>.
15. Про Державну прикордонну службу України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
16. Про Збройні Сили України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.
20. Про Національну гвардію України : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2014.

- № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
21. Про Національну поліцію України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
24. Про службу безпеки України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
25. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038-XII : станом на 17 травня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
26. Сіцінська М.В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України : монографія. Київ : НАДУ, 2014. 364 с.
27. Удовенко Ж.В. Криміналістичне забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2004. 205 с.
28. Федотова О.А. Експертно-криміналістичне забезпечення розкриття та розслідування злочинів: практика, досвід, проблеми. Київ : ДНДЕКЦ МВС України, 2014. 47 с.
29. Федчишина В.В. Сутність державного управління у сфері експертного забезпечення в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=660>.
30. Черноус Ю.М. Криміналістичне забезпечення кримінального провадження. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1 (21). С. 32–37.
31. Шепитько В.Ю. Изменчивость криминалистики в XXI веке и ее задачи в современных условиях. *Криміналістика XXI століття* : матер. Міжн. наук.-практ. конф., м. Харків, 25–26 листопада 2010 р. Харків : Право, 2010. С. 55–59.

Pokataev P. The state regulation of expert-criminalistic security of Ukraine: normative and theoretical aspects

The article describes the essence of the concepts of "national security", "forensic protection". The article covers theoretical provisions of state regulation of expert forensic security of national security of Ukraine. The normative-legal aspects of the state administration of forensic protection of national security have been determined. The main priorities of the state regulation of expert forensic security of national security of Ukraine are highlighted. It is emphasized that timeliness and adequacy of the challenges of time and situation, nature and scale of threats to national interests are always the main factor in ensuring the national security of the state. It is necessary to introduce concrete effective means and ways of prudent management of expert forensic security of the state security of Ukraine.

It is noted that within the current state regulation of forensic expert support of national security of Ukraine there are significant differences in the performance of many functions by state structures. Units of expertise located in different ministries and agencies cannot ensure the unity of positions. It is emphasized that in modern conditions there is an urgent need to create a single state expert forensic service in Ukraine. National security requires a sound state policy on the concepts, strategies, doctrines and programs adopted in the established order in all spheres of public life. Political, economic, social, military, information, scientific, technological, environmental, cultural, etc. The implementation of the Concept for the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine provides an opportunity to form an effective security and defense sector of the state, as a key element of the national security system and an effective state mechanism for timely and guaranteed response to threats of socio-political stability.

Key words: state, state regulation, national security, national interests, forensic expert support, unified state forensic expert service, priorities, management.

УДК 351:323

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.3>**І. О. Родинський**аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України**ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕНЬ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ
У ВІТЧИЗНЯНІЙ І ЗАРУБІЖНІЙ НАУЦІ:
ВІД АНТИЧНИХ ЧАСІВ ДО СЕРЕДИНИ ХХ СТ.**

У статті автор проводить аналіз генези досліджень інституту політичної еліти у вітчизняній і зарубіжній науці – починаючи зі стародавніх часів і до середини ХХ ст. У статті проведено аналіз філософських поглядів на формування, становлення та роль еліт у працях таких філософів: Платона, Томи Аквінського, Нікколо Макіавеллі, Джона Лока, Жан-Жака Руссо, Карла Маркса, Фрідріха Ніцше, Гаєтано Моски та інших.

Акцентовано на тому, що в кожному суспільстві виокремлюються меншість і більшість, причому перша частина суспільства відіграє в соціумі значно більшу роль порівняно з масами. Зауважено, що еліта, на відміну від олігархії та аристократії, для яких теж характерна наявність обраних, зобов'язана визнанню громадськості.

Запропоновано під політичною елітою розуміти певний соціальний прошарок, який об'єднує відносно замкнені групи, що посідають високі позиції в ієрархії статусу і влади, доступ до яких обмежений механізмом досить жорсткого відбору, що здатні створювати зразки суспільних потреб і поведінки, здійснюють прогностичну діяльність у суспільстві; під політичною елітою ми пропонуємо розглядати відносно невелику структурно-інтегровану привілейовану групу (сукупність груп), яка становить меншість суспільства, має особливі соціально-психологічні якості, цінності, бачення, установки та посідає високе становище, що дає їй змогу, володіючи необхідним владним ресурсним потенціалом, бути суб'єктом підготовки та прийняття або впливу на прийняття/неприйняття стратегічних рішень й диктувати в підсумку правила організації життя в суспільстві.

Учені намагалися поєднати теорію еліт із теорією демократії, які певним чином суперечать одне одному: демократія не усуває елітарності й характеризується не відсутністю еліти, а лише новим механізмом рекрутування еліти – конкуренції та рівнем контролю за нею з боку мас. Збереження демократії залежить від еліти, яка виконує роль стабілізуючого чинника, оскільки протистоїть анархічним тенденціям, що притаманні масам. Ця теорія сьогодні є найбільш поширеною на Заході.

Ключові слова: політична еліта, елітологія, рекрутування еліти, меритократія, Античні часи, епоха Середньовіччя, держава, державне управління.

Постановка проблеми. Проблема генези політичної та адміністративної еліти в умовах українського сьогодення на початку ХХІ ст. є чи не однією з найактуальніших для побудови модерної Української держави в умовах процесу її євроатлантичної інтеграції.

Нині «еліту» представники різних наукових фахів і практик, експертних середовищ розглядають під різними кутами зору, у різних науково-світоглядних площинах. Така значна увага до феномена еліти пояснюється тим, що у значної кіль-

кості представників соціуму (попри їхній відмінний політичний і соціальний статус) є розуміння того, що від дій і позицій української еліти залежить доля нації» [9]. Як присутнє й переконання, що неспроможність еліти є ключовою проблемою всіх недоліків у сьогоднішній Україні. Тому не дивно, що в останнє десятиріччя майже третина респондентів серед домінуючих чинників, які роз'єднують громадян різних регіонів, називали політичну еліту – про що заявляв під час опитування кожен третій респондент [23].

Безпосередній аналіз наукових джерел, у яких віддзеркалилися рефлексії

сучасників щодо еліти свідчить, що в соціумі загалом набули поширення і так чи інакше постійно акцентуються (упродовж десятиріч) дві полярні думки – Україна, як держава, не має еліти («не має взагалі», «брак еліти», «не має справжньої еліти», «не має інтелектуальної еліти», «не має політичної еліти», «не має еліти для еліти») та Україна має еліту – у край непривабливій іпостасі: «наша так звана еліта», «деградована еліта», «псевдоеліта», «ксеноеліта», ті, хто «розмовляє мовою грошей, а не інтелекту» тощо [19].

У свідомості громадян країни – співвітчизників еліта віддзеркалюється як ті громадяни, які мають «правильно» обиратись, «правильно» поводитись і діяти, маючи «правильні» бажання і думки щодо самих себе і суспільства, діяти винятково в інтересах народу [19].

Аналіз суспільно-політичного та наукового дискурсу щодо еліти й елітизму свідчить про пильну увагу суспільства та науковців до феномена «еліти», що впродовж майже 30 років функціонує в умовах незалежності Української держави, і її діяльність не здобула позитивних оцінок, а іноді її діяльність сприймається як загроза суспільству, загроза існуванню самої державності України. Тому українській науці державного управління гостро бракує емпіричних досліджень щодо інституційного становлення еліти, водночас є багато тематичних лакун і виникає потреба в детальному дослідженні її генези.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останнього часу досліджувалися різні аспекти політичної еліти насамперед науковцями Національної академії державного управління при Президентові України та Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Кураса НАН України, які сьогодні виступають провідними науковими установами з цього питання [19].

Слід зазначити, що окреслилася певна тенденція «спеціалізації» дослідження різних аспектів феномена еліти. Зокрема, теоретичними питаннями займалися Л. Кочубей, В. Кремень, Ю. Сурмін, В. Танчер та інші. Багато робіт уже присвячено особливостями функціонування політичної та адміністративної еліт у трансфор-

маційний період українського суспільства. У цьому аспекті вагомими є дослідження Р. Войтович, П. Ворони, М. Головатого, В. Гошовської, М. Михальченка, Л. Пашко, А. Пахарєва, Ф. Рудича, Л. Харченко. Серед вітчизняних авторів досліджень еліти та каналів її рекрутування слід виокремити таких учених: О. Куценко, Н. Селютіну. Безпосередньо управлінським аспектам елітних відносин присвячено роботи О. Валєвського, Г. Дмитренка, М. Пірен, О. Крюкова, В. Ребкала. Кадровою політикою державної служби займаються такі науковці, як Н. Гончарук, О. Оболенський, С. Серьогін. Проблему культури політичної еліти піднімали у своїх дослідженнях Т. Василєвська, В. Козаков, В. Корнієнко, М. Логунова та інші.

Більше уваги з кінця ХХ століття науковці почали приділяти проблемам державотворення в елітоутворюючому контексті. Хотілося б виділити монографії Л. Войтович [2], М. Дорошка [3], В. Кривошеї [7], О. Однороженка [15], М. Фролова [21].

Мета статті. Попри активізацію дослідницьких зусиль у напрямку елітології протягом останніх двадцяти років, багато проблем елітотворчого процесу в Україні все ще малодосліджені, не вистачає серйозних праць насамперед із теоретичного складника елітології. Серед іншого цьому не сприяє й те, що сьогодні не перекладено українською мовою жодного наукового дослідження класика-елітиста. Натомість маємо лише невеликі фрагменти праць у профільних хрестоматіях, тому елітознавчі дослідження є досить актуальними, особливо у руслі генези дослідження еліти, взаємодії політичної та адміністративної еліт.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з доби античності проблематикою формування політичної еліти цікавився весь філософський науковий світ, адже аристократична (а згодом і просто народна) еліта була основою формування державної влади. Філософія в античні часи стала основою всіх прикладних наук і базою для досліджень. Тому в добу Античності елітарну концепцію найчіткіше сформулював філософ Платон. У діалозі «Держава» філософ конструє ідеальний державний лад, у якому суспільство

складається з трьох взаємодоповнюючих соціальних страт: 1) правителі-філософи; 2) стражі-воїни; 3) виробники-землероби та ремісники. Ці стани відповідають трьом частинам душі: розуму, волі та почуттям, а також і трьом основним добродетелям: мудрості, хоробрості та поміркованості. Головною умовою четвертої добродетелі – справедливості (притаманна для всіх) – є те, щоб кожна група займалася своєю справою й не втручалася в чужі [17].

На чолі держави, на думку Платона, необхідно поставити філософів, які уособлюють ідеальних управлінців, оскільки морально досконаліші та володіють політичним мистецтвом управляти країною.

Вважаючи ідеальною державою «правління кращих» (аристократію), Платон ніби намагається дати тодішній правлячій верстві інструкції, як їй не тільки зберегти свої позиції, але й легітимізувати владу. Тут слід зазначити, що поняття «аристократія» в період Платона можна розглядати як синонім до поняття «еліта», яке згодом, у період Середньовіччя, зазнало змін і тепер стало розглядатися як спадковий характер передачі влади. Якщо під поняттям «кращі» розуміти найбільш здібних, обдарованих і дієвих представників суспільства, то Платона варто вважати «батьком» управлінського принципу *меритократії*. Відповідно до цього нині досить актуального в системі державного управління принципу керівні пости в державі та органах місцевого самоврядування повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального чи економічного походження. На переконання вчених, нині принцип *меритократії* використовується переважно у двох значеннях [6].

Перше значення дефініції допускає створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей для того, щоб вони змогли отримати шанс зайняти високе відповідне їхнім здібностям суспільне становище, але в умовах вільної конкуренції.

Друге значення відповідає системі, протилежній аристократії і демократії, в якій керівники призначаються з числа спеціально опікуваних талантів. Тому йде

у протиріччя з елітарним баченням Платона.

Для Платона ефективність правлячого класу значною мірою визначається якістю його рекрутування і ротацією, тому він розробляє власну її систему формування: здібних дітей, майбутніх управлінців, слід відбирати ще в дитинстві і відповідно виховувати. Запропонований філософом підхід до рекрутування правлячої верстви дав підстави деяким науковцям вважати його попередником теорії циркуляції еліт [17]. На думку вченого П. Карабуценка, Платоном було закладено основи так званої філософії вибраності, яка згодом стала базою елітології [4].

У добу Середньовіччя, де вихідним моментом будь-якого мислення була християнська релігія, яка проголошувала рівність усіх людей перед Богом, ідеї елітаризму не мали значного підґрунтя для дослідження філософами того часу. Попри це, певні елітаристські ідеї знаходимо в «отців церкви». Зокрема, систематизатор християнської політичної концепції – Тома Аквінський у праці «Про правління владик/царів» виклав власне бачення ієрархічного суспільства, згідно з яким підніматися вище свого стану – гріх, оскільки цей поділ установлений Богом [1]. Філософ, проводячи аналогію між людиною та владою, зазначав, що як людське тіло залежить від душі, так само світська влада повинна підкорятися духовній, визнавати волю Бога. Оскільки представниками Бога на Землі виступають служителі церкви на чолі з Папою, то саме вони становлять найвищу страту суспільства.

В епоху Відродження відбувається відхід від теологічної інтерпретації ролі та місця в управлінні державою правлячої верстви. Найяскравішим представником суспільно-політичної думки цієї доби був Нікколо Макіавеллі, який одним із перших заявив про необхідність розмежування та збалансування влади правителя, знаті та народу. Він, на відміну від своїх попередників, відмовився від ідеалізації політичних механізмів, вирішивши досліджувати механізми реальної політики [10].

У центрі уваги його найвідомішої праці «Державець» особа політичного діяча, а також питання правлячої верстви, які він

намагався поставити на науковий рівень. Ним була запропонована типологія еліт, в основі якої лежав тип поведінки правлячої верстви. Еліти, які в управлінні рішучі, спираються на силу, Н. Макіавеллі називає «левами», яким протистоять «лисиці» – гнучкі політики, схильні до компромісів, інтриг. Значною мірою від природи еліти залежить розвиток самого суспільства, її політичної системи [10].

На відміну від Античної доби, коли співвідношення моралі та політики практично ототожнювалися, Н. Макіавеллі етичні питання підпорядковує політиці, дотримуючись принципів «мета виправдовує засоби» та «переможців не судять» [10]. Однак виправдати аморальні дії мислитель готовий лише в тому разі, коли це стосується утримання влади. Водночас він був упевнений, що коли у вищій страті процвітає аморальність і корупція, то таке суспільство не має перспектив розвитку.

Отже, попри те, що в епоху Відродження домінує антропоцентризм і, відповідно, посилюються індивідуалістичні мотиви у творчості мислителів, Н. Макіавеллі не тільки створив образ політичного лідера, але й сформулював концепцію сильної ініціативної меншості, яка здійснює управління суспільством [10].

У Новий час такі відомі філософи, як Д. Лок, Ж.-Ж. Руссо, висунули ідею природної рівності всіх людей у «природному стані», спотвореної згодом, на їхню думку, розвитком цивілізації та несправедливими соціальними інститутами. Як бачимо, вони виступали з ідеєю соціального егалітаризму, відкидаючи претензії правлячих кіл на особливий статус. Мислителі Просвітництва, а також представники класичної німецької філософії, боролися проти панування феодальної меншості в державі, за скасування їхніх привілеїв [8; 20].

Тим часом у XIX ст. зароджуються класичні політичні ідеології, представники яких по-різному розглядали участь населення в управлінні державою. Так, ідеологи консерватизму хоча й допускали певні видозміни, але були, як зазначає політолог Ф. Рудич, за пріоритет наступності перед новаціями [18, с. 404]. Натомість прихильники лібералізму, окрім іншого, виступали за допущення представників

«третього стану» – буржуазії – до управління країною. З критикою як феодальної, так і буржуазної формацій виступали ідеологи соціалізму, пропонуючи натомість новий лад, для якого характерний вищий рівень соціальної справедливості та рівності.

Великий вплив на розвиток політичної думки мали погляди класиків марксизму К. Маркса та Ф. Енгельса, які вважали, що вирішальну роль у суспільному розвитку людства відіграють маси, а не еліта. Ба більше, вони виступали з ідеєю побудови безелітного суспільства. Досягнути цього, на їхню думку, вдасться в результаті пролетарської революції, встановлення правлячим (робітничим) класом диктатури пролетаріату та проведення згодом ним реформ. У підсумку люди житимуть у комуністичному суспільстві, в якому, як і в первіснообщинному, не буде поділу на класи [5].

На відміну від марксистів, Ф. Ніцше різко піддав критиці революційні сили, які виступали проти панування еліти [14, с. 257–263]. Відкидаючи соціальну революцію, він підтримує ідею духовної революції, заявляючи про необхідність «переоцінки цінностей» [2, с. 74]. Філософ категорично проти концепцій, які обґрунтовують як ідею початкової рівності, так і необхідність встановлення рівності людей і їхніх прав. Він виокремлює в суспільстві три касти, беручи за основу такого поділу не соціально-політичні, а виключно моральні категорії. До вищої касти (еліти) він відносить сильних духом людей, які «панують не тому, що хочуть, але тому, що вони існують»; до другої – виконавців сильних духом (стражі права, опікуни порядку, воїни, королі, судді), тих, що беруть «на себе все грубе в пануванні»; до третьої – відносить посередників, для яких не характерний ні сильний дух, ні сильні м'язи [14, с. 685–686].

Як бачимо, політичним ідеалом для Ф. Ніцше виступає недемократична кастова держава, в якій влада зосереджується в руках аристократії. Його філософія стала теоретичною базою для багатьох крайньоправих політичних сил у світі, зокрема для нацистської Німеччини [14].

Кінець XIX ст. – початок XX ст., серед іншого, характеризується поширенням як марксистського вчення, так і демократичної ідеології, зумовленої переходом від традиційного до індустріального, від станового до класового суспільств та рівністю всіх перед законом.

Своєрідний «виклик» призвів до «відповіді» – з'явилися перші серйозні спроби систематизації та узагальнення розрізних ідей елітарності.

Одним із перших теоретиків елітизму, який розробив концепцію політичного (правлячого) класу, був італійський учений Г. Моска. Вихідний пункт цієї концепції – неминучий поділ будь-якого суспільства на дві нерівні за соціальним становищем і роллю групи: меншість, яка править, і політично залежну більшість (масу), якою управляють [13, с. 187]. Г. Моска, на відміну від частини попередніх філософів, доводив, що більшість не може управляти суспільством. Панування меншості є невідворотним, оскільки це панування організованої меншості над неорганізованою більшістю. Навіть у тих випадках, коли влада формально повністю зосереджена в руках монарха, реально владу здійснює «правлячий клас», «політичний клас», використовуючи їх як синоніми та віддаючи пріоритет поняттю «еліта». При цьому слід зазначити, якщо спочатку вчений віддавав перевагу терміну «політичний клас», то згодом став частіше вживати «правлячий клас», куди, окрім верхівки суспільства в політичній сфері, він відносив верхівку в економічній, військовій, інтелектуальній і т.д. На думку вченого,правлячий клас не є монолітним, на що вказують два рівні в його структурі: ключові позиції у владі посідають лідери, а більша група осіб, так званий другий ешелон, займається поточними питаннями управління.

Г. Моска, досліджуючи шляхи рекрутування еліт, наголошував, що в будь-якому суспільстві еліта прагне монополізувати своє становище, передати своїм нащадкам. Проте цьому заважає поява нових джерел багатства, знань, ідейних течій, релігій, які породжують періодичні конфлікти вищого класу з окремими частинами нижчого [13, с. 196]. У цій ситуації

найоптимальнішим шляхом рекрутування вчений вважав кооптацію, тобто поєднання демократичної та аристократичної тенденцій розвитку правлячого класу, оскільки з одного боку, еліта не повністю закрита для залучення до складу нових людей, що не призводить до політичного застою, а з іншого – забезпечує спадкоємність еліти – головну гарантію стабільності політичної системи.

Учений стверджував, що «відкритість» еліти є основою здоров'я суспільства тільки за умови переваги стабілізаційної консервативної тенденції, збереження доступного оновлення еліти завдяки кращим вихідцям із мас.

Отже, головною заслугою Г. Моски було те, що він першим виділив еліту як об'єкт спеціального наукового дослідження, проаналізував її структуру, а також закони її циркуляції.

Приблизно тоді незалежно від Г. Моски теорію еліт розробляє його співвітчизник В. Парето [16]. Він вводить у науковий обіг термін «еліта» як синонім термінів «правлячий клас», «аристократія», «пануючий клас», «вищий прошарок». Його теорія має більш чіткий та цілісний характер і ґрунтується на остаточному визнанні соціальної стратифікації – вершину соціальної піраміди становить нечисельна еліта, яка поділяється на 2 частини: правлячу (безпосередньо або опосередковано бере участь у політичному управлінні) і неправлячу (творчу), а більша частина становить нижчу страту. Панування меншості над більшістю пояснював тим, що індивіди у фізичному, інтелектуальному, моральному планах відрізняються одне від одного, а отже, абсолютно природним фактом видається і соціальна нерівність.

Для підтримки дієздатності еліти обов'язково повинна бути її «відкритість» для оновлення: частина еліти переміщується в нижчу страту, а найбільш здатна частина мас поповнює еліту. Завдяки цьому еліта перебуває в стані поступової і безперервної трансформації. Процес оновлення вищої страти у В. Парето набув оформленого закону «циркуляції еліт».

Говорячи про еліти, В. Парето, відштовхуючись від поглядів Н. Макіавеллі, поділяє її на два типи: якщо вона використовує

переконання та компроміси, є типом «лисиці», а якщо їй притаманний авторитарний стиль, насильство – це тип «левів» [16].

У галузі економічної діяльності «лисицям» і «левам» відповідають типи «спекулянтів» – домінують люди з нижчих прошарків суспільства і «рантьє» – з вищих. «Спекулянти» і «рантьє», маючи спільні інтереси, виконують різні функції: перші схильні до економічних комбінацій і ризиків, орієнтовані на швидкий прибуток та переважно забезпечують прогрес суспільства; другі – отримують дохід від довгострокових інвестицій, забезпечують стабільність у країні та усувають небезпеки від ризикованих дій «спекулянтів». «Леві» створюють коаліції з «рантьє», тоді як «лиси» – зі «спекулянтами».

Для концепції соціальної рівноваги, на думку В. Парето, поряд із чергуванням економічних і політичних циклів важливим є цикл духовного виробництва (інтелектуальна, релігійна, художня сфери), де теж відбувається ритмічна зміна періодів віри і скептицизму, яким відповідають «лисиці» та «леви». Оскільки кожен тип еліт володіє лише обмеженими перевагами, то збереження соціальної рівноваги вимагає постійної зміни еліт [16].

Отже, завдяки В. Парето термін «еліта» ввійшов до категоріального апарату політичної науки та вказав умови ефективного їх функціонування.

Третім представником, якого відносять до творців класичної теорії політичних еліт, є німецько-італійський учений Р. Міхельс. Він сформулював «залізний закон олігархічних тенденцій», згідно з ним суспільство не може функціонувати без потужних організацій, керівництво яких не має змоги здійснювати управління всіма членами безпосередньо. Це не тільки неможливо суто технічно, але й недоцільно, тому що більшість членів організації є некомпетентними, індіферентними, байдужими до повсякденної політичної діяльності [11; 12, с. 56–57].

Незважаючи на те, організація це чи суспільство загалом, управління в них неминуче перебуває під контролем лише невеликої частини людей – олігархічної, елітарної групи, яка, нав'язуючи

власні «правила гри» суспільству, концентрує владу у своїх руках. Поклавши в основу свого дослідження політичні партії, Р. Міхельс доходить висновку, що на практиці це проявляється у зростальній різниці між інтересами й ідейною позицією керівників і членів партії, з перевагою інтересів та ідейних позицій керівників і перетворення їх у «партійну еліту». Усе це веде до того, що будь-яка організація з моменту її створення буде рухатися в бік олігархії [12, с. 58]. Розвиток олігархізації та формування еліти пов'язані не з особистими недоліками тих, кого взяли на керівні посади, а швидше через характер самих організацій, оскільки вони вимагають професійного керівництва, тобто керівної меншості. Отже, учений доходить висновку, що причини елітарності слід шукати в організаційній структурі суспільства.

На думку Р. Міхельса, все це в кінцевому підсумку призводить до певного парадоксу в діяльності організацій: з одного боку, вони діють так, як конче необхідно для досягнення демократії, а з іншого – створюють прообраз олігархії [11].

Отже, представники італійської політичної соціології Г. Моска, В. Парето та Р. Міхельс [11; 13; 16] стали творцями класичних теорій еліт, які викликали бурхливий розвиток елітарних концепцій у ХХ ст. Вони до Другої світової війни переважно розроблялися в Європі, а після війни – у США та згодом і в Європі, де сформувалося кілька напрямів елітарних теорій, які з різних позицій намагалися дослідити феномен еліти.

Класики елітизму започаткували течію «макіавеллістів», представники якої, відштовхуючись від ідей Н. Макіавеллі, заявляли, що в будь-якому суспільстві є правляча верства, що є згуртованою групою та володіє особливими властивостями для управління в країні, не акцентуючи при цьому особливої уваги на моральних засадах еліти. Хоча науковці і відносять В. Парето до макіавеллістської течії, однак він швидше був засновником ціннісних теорій еліти. Її прихильники в еліті бачили найбільш цінний елемент соціуму, який, володіючи кращими здібностями та показниками до процесу політичного

управління, очолив його в результаті природного відбору кращих його представників для спільного блага суспільства [16]. Представники структурно-функціональної теорії дотримуються думки, що еліти (прихильники плюралізму еліт) посідають чільне місце в суспільній ієрархії через важливість функцій управління, зазначаючи при цьому, що головним суб'єктом політики виступають не еліти, а групи інтересів. Натомість ліволіберальна (неомарксистська) теорія еліти відкидає тезу про множинність еліт, вказуючи, що головну роль у процесі рекрутування відіграють не видатні особисті властивості, а володіння керівними посадами. Це забезпечує еліті можливість передавати у спадок свій «статус» насамперед через елітарне виховання та освіту.

На базі ціннісних теорій у 60-х роках ХХ ст. набула поширення демократична теорія еліти («демократичного елітизму»). Цю концепцію започаткував М. Вебер, яку згодом розвинули Г. Лассуел, Р. Мілс, Р. Дал, Т. Дай, Л. Зіглер, С. Ліпсет, Й. Шумпетер, П. Бахрах та інші [22]. Вони намагалися поєднати теорію еліт із теорією демократії, які певним чином суперечать одне одному. На їхню думку, демократія не усуває елітарності й характеризується не відсутністю еліти, а лише новим механізмом рекрутування еліти – конкуренції та рівнем контролю за нею з боку мас. Ба більше, збереження демократії залежить від еліти, яка виконує роль стабілізуючого чинника, оскільки протистоїть анархічним тенденціям, що притаманні масам. Ця теорія сьогодні є найбільш поширеною на Заході і потребує окремого детального дослідження її генези [22].

Висновки і пропозиції. Попри постійність теоретичних суперечок навколо поняття «еліта», науковці єдині в тому, що в будь-якому суспільстві можна виділити меншість і більшість, причому перша частина суспільства відіграє в соціумі значно більшу роль порівняно з масами. При цьому слід пам'ятати, що еліта, на відміну від олігархії та аристократії, для яких теж характерна наявність обраних, зобов'язана визнанню громадськості.

Під елітою варто розуміти порівняно невеликий соціальний прошарок, який

об'єднує відносно замкнені групи, що посідають високі позиції в ієрархії статусу і влади, доступ до яких обмежений механізмом досить жорсткого відбору, що здатні створювати зразки суспільних потреб і поведінки, здійснюють прогностичну діяльність у суспільстві; під політичною елітою ми пропонуємо розглядати відносно невелику структурно-інтегровану привілейовану групу чи сукупність груп, яка становить меншість суспільства, має особливі соціально-психологічні якості, цінності, бачення, установки та посідає високе суспільне становище, що дає їй змогу, володіючи необхідним владним ресурсним потенціалом, бути суб'єктом підготовки та прийняття або впливу на прийняття/неприйняття стратегічних рішень й диктувати в підсумку правила організації життя в суспільстві. Проблема генези політичної еліти отримала актуальність ще з античних часів і перебуває в полі зору сучасних науковців.

Список використаної літератури:

1. Аквінський Т. Коментарі до Арістотелевої «Політики» / пер. з латини О. Кислюк; авт. передм. В. Котусенко. 2-е вид. Київ : Основи, 2003. 796 с.
2. Ашин Г. Элитология : учеб. пособие / Г. Ашин. Москва : МГИМО-Университет МИД России, 2005. 544 с.
3. Дорошко М. Номенклатура : керівна верхівка Радянської України (1917–1938) : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2008. 368 с.
4. Карабущенко П. Антропологическая элитология. Москва – Астрахань : Изд-во МОСУ, 1999. 231 с.
5. Маркс К. До критики політичної економії / пер. з нім. М. Порша за ред. Є. Касяненка. Харків – Берлін – Нью-Йорк : Українсько-американське видавництво «Космос», 1923. 204 с.
6. Кисельов С. Меритократія. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 441 с.
7. Кривошея В. Козацька еліта Гетьманщини. Київ : ІПіЕНД імені І. Кураса НАН України, 2008. 452 с.
8. Лок Д. Два трактати про врядування / переклад А. Терех, Р. Димерец. Київ : Основи, 2001. 265 с.
9. Лук'яненко Л. Від української еліти залежить доля нації. URL: <https://day.kyiv.ua/>

- uk/article/poshta-dnya/vid-ukrainskoji-eliti-zalezhit-dolya-naciei.
10. Маківаелі Ніколло. Флорентійські хроніки. Державець / переклад з італ. А. Перепада. Київ : Основи, 1998. 492 с.
 11. Михельс Р. Демократическая аристократия и аристократическая демократия. *Социс.* 2000. № 1. С. 107–116.
 12. Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии. *Диалог.* 1990. № 3. С. 54–60.
 13. Моска Г. Правящий класс. *Социс.* 1994. № 10. С. 187–198.
 14. Ницше Ф. Сочинения : в 2 тт. Т 2. Москва : Мысль, 1990. 829 с.
 15. Однороженко О. Українська (руська) еліта доби Середньовіччя і раннього Модерну: структура та влада. Київ : Темпора, 2011. 422 с.
 16. Парето В. Трансформация демократии. Москва : Издательский дом «Территория будущего», 2011. 207 с.
 17. Платон. Держава / пер. з давньогр. Д. Коваль. Київ : Основи, 2000. 355 с.
 18. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Головатого та О. Антонюка. Київ : МАУП, 2005. 791 с.
 19. Регіональні політичні еліти в Україні: аналіз літератури з проблеми та характеристика емпіричної бази для вивчення феномена (кінець 1991 року – 2018 рр.). / за ред. М. Кармазіної. Київ : ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2019. 264 с.
 20. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права / перевод с франц. А. Хаютина и В. Алексеева-Попова. По изд.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. Москва : «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. 416 с.
 21. Фролов П. Політична система та номенклатурна еліта радянської України 1920-х – 1930-х рр.: особливості та механізми формування і функціонування : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2011. 828 с.
 22. Українські еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність : популярний нарис / М. Пухтинський, О. Власенко, П. Ворона та ін. Полтава : ПП Шевченко, 2009. 160 с.
 23. Що стало причиною розбрату серед українців: неочікувані результати опитування. URL: https://24tv.ua/shho_prichinoyu_sered_ukrayintsiv_neochikuvani_rezultati_opituvannya_n889190.

Rodynskyi I. Genesis of political elite research in domestic and foreign science: from ancient times to the middle of the twentieth century

In the article, the author analyzes the genesis of research of the political elite institute in domestic and foreign science from ancient times to the middle of the twentieth century. The article analyzes philosophical views on the formation, formation and role of elites in the writings of the philosophers Plato, Thomas Aquinas, Nicola Machiavelli, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx, Friedrich Nietzsche, Gitano Moski and others.

It is emphasized that in each society the minority and the majority stand out, with the first part of society playing a much larger role in the society than the masses. It is noted that the elite, unlike the oligarchy and the aristocracy, which is also characterized by the presence of the elected, is bound to be recognized by the public. It has been suggested by the political elite to understand a relatively specific social stratum that brings together relatively closed groups of high positions in the hierarchy of status and power, which are restricted by a mechanism of sufficiently rigorous selection, capable of creating patterns of social needs and behavior, predicting society; under the political elite we propose to consider a relatively small structurally-integrated privileged group (group of groups), which is a minority of society, has special socio-psychological qualities, values, visions, attitudes and holds a high position, which allows it, possessing the necessary power, resources to be the subject of preparation and adoption or influence on strategic decision making / non-decision and to dictate the rules of organization of life in society.

Scientists have tried to combine the theory of elites with the theory of democracy, which somehow contradict each other: democracy does not eliminate elitism and is characterized not by the absence of the elite, but only by a new mechanism for recruiting the elite – competition and the level of control of it by the masses. The preservation of democracy depends on the elite acting as a stabilizing factor because it resists the anarchic tendencies inherent in the masses. This theory is by far the most widespread in the West.

Key words: *political elite, elitology, elite recruitment, meritocracy, Ancient times, Middle Ages, state, public administration.*

УДК 352/354.08:316.46](477)(045)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.4>

Р. І. Сторожев

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЛІДЕРСТВО В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Автор статті досліджує використання методологічного інструментарію та розроблення відповідної термінологічної підсистеми щодо феномена лідерства в публічно-управлінській діяльності. Він зазначає, що фахівці з державного управління виділяють базові особливості методології державного управління, сутність яких розкривається в статті. Окрім того, автор робить спроби систематизувати наукові розвідки вітчизняних учених із питань методології досліджень у сфері науки державного управління. Аналізуючи різні теоретико-методологічні підходи до визначення ефективності, автор доходить висновку, що в процесі аналізу ефективності діяльності органів публічної влади особлива роль також відводиться соціальному ефекту. Сутність його полягає, на думку автора, в тому, що він повинен бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого суспільного розвитку. Отже, ефективність як інтегральна структурована характеристика діяльності є не лише показником, але й процесом, який необхідно організовувати і яким необхідно управляти. У цьому контексті важливими завданнями лідера є налагодження взаємовідносин на засадах партнерства та співпраця для досягнення взаємовигідних результатів. Агент змін чітко усвідомлює, що вирішення складної проблеми неможливе на основі врахування лише однієї позиції. Ефективність її вирішення залежить від уміння лідера залучити групи із різними позиціями, об'єднати їх для продукування нових ідей та інноваційних рішень. Перша полягає в її раціональності, яка виражається в цілераціональній орієнтації та раціональному обґрунтуванні управлінського інструментарію. Другою базовою особливістю методології державного управління є її практична орієнтація на реалізацію функції підготовки та прийняття державно-управлінських рішень. Виконання окреслених завдань залежить від ефективного лідерства, наукове дослідження якого дає змогу розкрити його сутність, визначити характеристики та зв'язки, систематизувати та доповнити термінологічний апарат.

Ключові слова: методологія державного управління, управлінський інструментарій, підготовка та прийняття державно-управлінських рішень.

Постановка проблеми. Дослідження феномена лідерства в публічно-управлінській діяльності потребує використання методологічного інструментарію та розроблення відповідної термінологічної підсистеми. Фахівці з державного управління виділяють дві базові особливості методології державного управління. Перша полягає у її раціональності, яка виражається в цілераціональній орієнтації та раціональному обґрунтуванні управлінського інструментарію. При цьому раціональність державного управління трансформована цінностями і за своєю суттю є ціннісною раціональністю, особливо на вищих рівнях

державного апарату, де необхідно дати зрозумілу відповідь на такі запитання: «Які вектори зовнішньополітичного розвитку потрібні народу та державі?», «Яким є бачення бажаного майбутнього?», «Яка ціннісна модель суспільної та державної організації?» тощо.

Другою базовою особливістю методології державного управління є її практична орієнтація на отримання не просто знання про державне управління, а такої інформації, яка дала б змогу реалізовувати державно-управлінські функції, насамперед функцію підготовки та прийняття управлінських рішень [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження

методології лідерства в державному (публічному) управлінні, його ціннісних аспектів здійснили Г. Атаманчук, Н. Гончарук, В. Карлова, М. Пірен, Ф. Рудич, В. Голубь, П. Петровський та інші. Однак питання дослідження методології лідерства в публічно-управлінській діяльності в науці державного управління не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми статті.

Мета статті – з'ясування стану дослідженості питання методології лідерства в публічно-управлінській діяльності, що й визначило завдання статті.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняний дослідник П. Петровський зазначає, що раціональне управління – це така система керівництва, коли досягається максимальний ефект у вирішенні економічних, політичних, культурних завдань, здатність гнучко й ефективно впливати на діяльність людей, сприяти успіху в досягненні мети рішень. Раціональне управління вимагає чіткого окреслення мети діяльності, обов'язків кожного керівника [2]. Виконання окреслених завдань залежить від ефективного лідерства, наукове дослідження якого дає змогу розкрити його сутність, визначити характеристики та зв'язки, систематизувати та доповнити термінологічний апарат.

На думку дослідників, лідерство характеризується процесами впливу в групах або організаціях і спрямоване на координацію групових дій і відносин у процесі досягнення групової мети [3]. Зважаючи на це, ми можемо сформулювати думку, що лідерство – це діяльність, спрямована на отримання певного результату.

Довідкові видання визначають діяльність як активну взаємодію людини з навколишнім середовищем, в процесі якої людина виступає як суб'єкт, що цілеспрямовано впливає на об'єкт і задовольняє так свої потреби [4].

Ефективна діяльність передбачає отримання зворотного зв'язку, який фахівці трактують у широкому розумінні як відгук, відгук у відповідь, реакцію на яку-небудь дію або подію. На їхню думку, без зворотного зв'язку неможливі процеси управління, адаптації, саморегулювання,

самоорганізації та розвитку. Існування системи як єдиного цілого можливе завдяки наявності зв'язків між її елементами, тобто зв'язки виражають закони функціонування системи. Якщо ж у системі виникають неузгодження, потрібно вживати відповідних заходів щодо їх усунення. Важливою функцією зворотного зв'язку, на думку дослідників, є синтезування зовнішніх і внутрішніх збуджень, які прагнуть вивести систему із стану стійкої рівноваги, зведення цих збуджень до відхилень керованих величин (наприклад, розроблення нових управлінських рішень як реакція на зниження керованості системи). Саме тому ефективність системи публічного управління має забезпечуватися якісними зворотними зв'язками органів публічного управління суспільством [5].

Г. Атаманчук зазначає, що, використовуючи принцип зворотного зв'язку, можна знаходити джерела, фактори і ресурси як управлінських успіхів, так і поразок, що є дуже важливим для результатів управління та вирішення його проблем. Зворотний зв'язок у цьому випадку дає змогу визначити, виміряти та оцінити результати управління [6]. На думку вченого, ціною управлінського результату є ефективність державного управління як особливе явище, що може міститися виключно в системі «суб'єкт управління – взаємодії (дії) – управлінські об'єкти» та вимірюватися й оцінюватися за результатами і якістю функціонування загалом таких управлінських систем, за структурою, обсягом і актуальністю вироблених і споживаних матеріальних, соціальних і духовних продуктів.

Н. Обушна пропонує комплексне трактування ефективності державного управління, визначаючи її як рушійну силу розвитку системи управління, що враховує мінливість суспільно значимих цілей і цінностей, чутлива до інкрементального впливу зовнішнього і внутрішнього середовища, має розвинений механізм взаємодії із керованим соціумом як у вертикальній, так і горизонтальній площинах [7].

П. Петровський розглядає державне управління як процес творення нової соціальної дійсності через виконання поставлених завдань, прийнятих стратегічних

рішень. Дослідник пропонує розкривати зміст державного управління в контексті процесу творення нової соціальної дійсності за допомогою теорії вчинку [8]. Таку позицію він обґрунтовує тим, що вчинок виступає концентрованим виявом людської діяльності та її загальних властивостей. Як і управлінська діяльність, вчинок характеризується високим рівнем усвідомлення суб'єктом конкретної ситуації, своїх мотивів, засобів досягнення визначених цілей і можливих об'єктивних наслідків. Тому у вчинку проявляється єдність моральних, правових, психологічних і діяльнісно-практичних визначеностей.

Учений виокремлює чотири основних складники вчинку, серед яких – ситуація, мотивація, дія та рефлексія [Там само]. Ситуацію він розглядає як зміну дійсності або нові соціально-політичні виклики управлінню, що вимагає реагування, яке виходить за межі звичних рутинно-стереотипних відносин. На його думку, ситуація не задається об'єктивно, а формується активністю суб'єкта, має об'єктивно-суб'єктивну сутність. Свідоме ставлення суб'єкта до ситуації вимагає раціональної інтерпретації емоційних станів через їх обмеження і підпорядкування послідовно логічному вирішенню проблемної ситуації. Усе це відбувається в процесі складного поєднання різних чинників, узгодження раціонально-пізнавальних, ціннісно-чуттєвих і вольових аспектів.

Свідомим обґрунтуванням вчинку, як зазначає дослідник, є мотив як результат особистого свідомого вибору людини, що концентровано відображає її знання й ставлення (цінності), міру її прагнень і свободи. Він виконує детермінуючу функцію, спонукає до напруженої діяльності, виступає рушійною силою вчинку та проявляється в дії [Там само]. Процес обґрунтування мети, засобів, послідовності дій зумовлений мотивацією. Мотивація, на переконання П. Петровського, відіграє інтегруючу роль щодо людської особистості, поєднуючи такі важливі функції, як смислотворча (для чого діяти, жити тощо), спонукальна (вибір мети, засобів реалізації й підтримки значних фізичних зусиль) та організуюча (узгодження низки мотивів і вибір пріоритетів діяльності) [Там само].

Рефлексія передбачає аналіз досягнутих результатів, порівняння їх із зафіксованими у програмах і планах цілями та є важливим етапом коригування подальшої діяльності, вироблення нової стратегії змін. Дослідник розглядає рефлексію як контроль досягнутого, як моніторинг ставлення громадськості до практики управління, її здобутків тощо [Там само].

Професор Гарвардського університету Дін Вільямс, зазначає, що в сучасному світі лідери виступають агентами змін, які мобілізують людей та ресурси для вирішення різноманітних і складних проблем, з якими зіштовхуються сьогодні громади та організації. Лідери адаптують людей до адекватного сприйняття реальності, налаштовують на діагностування та вирішення проблем, якими б складними вони не були. Для цього використовуються методи діалогу та експерименти, метою яких є з'ясування суті проблем і визначення шляхів до успішного реагування на них. Дослідник робить висновок, що якщо проблема є системною або ж такою, що вимагає від людей змінити свої звички, цінності та пріоритети, то лідер як агент змін запускає процес адаптивної зміни – стабільний процес спонукання людей ставити під сумнів основні припущення та переглядати пріоритети [9].

У цьому контексті важливими завданнями лідера є налагодження взаємовідносин на засадах партнерства та співпраці для досягнення взаємовигідних результатів. На думку Д. Вільямса, агент змін чітко усвідомлює, що вирішення складної проблеми неможливе на основі врахування лише однієї позиції. Ефективність її вирішення залежить від уміння лідера залучити групи із різними позиціями, об'єднати їх для продукування нових ідей та інноваційних рішень [Там само].

Саме тому важливим є уміння лідера вести діалог, який, на думку О. Петроє, є найвищою формою спілкування з такими визначальними ознаками, як: наявність мети діалогу; спрямованість на знаходження істини; істина є однаковою цінністю для всіх учасників діалогу; суб'єкт-суб'єктний характер; рівноправність учасників; толерантність і відповідальність; обмін сутнісними поняттями

його учасників; народження нового сенсу в позиціях учасників діалогу; прагнення конструктивного результату – досягнення взаєморозуміння та раціональної взаємодії у сфері комунікативної та практичної діяльності; вимірюваність результату діалогу [10].

Британський фахівець із теорії систем Вільям Росс Ешбі сформулював закон необхідної різноманітності, у якому запропонував розглядати різноманітність як міру кількості можливих станів системи. Спираючись на логіку його дослідження, для того, щоб система могла успішно вирішувати різноманітність проблем, досягати стійкого окресленого результату та залишатися стабільною, її управління має мати ще більший показник різноманітності. На його думку, система зможе залишатися життєздатною в тому разі, коли швидко буде адаптуватися до змін навколишнього середовища [11].

I. Письменний зазначає, що збільшення різноманітності системи публічного управління є необхідною умовою розвитку соціальної системи, що виявляється у збільшенні можливостей цієї системи задовольняти визначені цілі, цілі інших підсистем та індивідів, що пов'язані з нею [12].

Довідкове видання з державного управління визначає систему як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток. Система характеризується низкою ознак, завдяки яким вона є цілісним утворенням, а саме: система – це сукупність елементів; елементи поєднані одне з одним зв'язками, які мають значно більшу міцність порівняно зі зв'язками цих елементів з об'єктами навколишнього середовища; система характеризується організацією, яка відрізняє її від навколишнього середовища з його високою ентропією; для системи характерні інтегровані властивості, які не збігаються з властивостями суми елементів, а також відрізняються від властивостей окремих елементів.

Аналізуючи соціально-технологічний підхід до управління I. Письменний зазначає, що ефективна реакція на виклики сучасного глобалізованого світу вимагає застосування інноваційного методу осво-

ення соціального простору, який, на думку дослідників, пропонує пошук засобів, за допомогою яких можна не лише вивчати та передбачати різні соціальні зміни, але й здійснювати активний вплив на практичне життя, на розвиток складних соціальних систем, отримувати проєктований соціальний результат [Там само].

Словник системного аналізу в державному управлінні визначає соціальну систему як суспільство і його складники, що виступають як системні цілісності. Вона трактується як складне організоване, упорядковане ціле, що складається з індивідів, соціальних спільнот та інститутів, які об'єднуються різноманітними зв'язками та відношеннями і мають соціальну природу. Значну роль у цій системі відіграють прямі та зворотні зв'язки, принцип ієрархії, соціокультурні стандарти, зразки поведінки тощо. Відтак соціальна система характеризується високою спроможністю до самоорганізації, активною діяльністю та адаптивністю. На думку дослідників, природа соціальних систем зумовлена такими факторами, як тип цивілізації, рівень економічного, політичного, соціального та духовно-культурного розвитку, прояв людської активності [13].

У довідкових виданнях соціальна система виступає різновидом складних систем, які мають такі характеристики:

- поліструктурність, поліфункціональність, поліваріантність розвитку, тобто вони принципово багатолікі, багатоальтернативні, характеризуються множиною станів;
- недетермінованість, стохастичність і самодостатність;
- наявність механізмів цілевизначення, завдяки чому системи формують цілі, програми, напрями руху;
- гнучкість, адаптивність, стійкість, спроможність до виживання, збереження своєї самобутності;
- єдність раціонального та ірраціонального, розуму й безглуздя, думки та почуття;
- вони є органічними системами, які спроможні відновлювати елементи, структури, функції;
- характеризуються саморозвитком, саморегуляцією, самоуправлінням, самоорганізацією;

– мають просторово-часову обмеженість, нестійкість, залежність;

– є системами зі штучними елементами, структурами, функціями [13].

Важливим у контексті дослідження лідерства є термінологічне з'ясування питання цінностей, які надають особистісної та суспільної значущості державному управлінню [14]. Цінності являють собою предмети людських устремлень, бажань і одночасно явища, процеси, факти дійсності, які не залишають людину байдужою, вони мотивують її діяти цілком певним чином [14].

На думку дослідників, саме цінності виступають необхідною умовою становлення особистості в сучасному соціумі, вони спрямовують поведінку та мотивують до морального самовдосконалення. Цінності є складником, частиною світогляду особистості та забезпечують високий рівень її адаптації до конкретних умов сучасного життя, які, у свою чергу, детермінують зміну форми її буття в соціальному та предметному світі, де посилюються такі вимоги до особистості, як здатність до свободи вибору та самовизначення [15].

Фахівці з державного управління стверджують, що цінностями державної служби є принципи і переконання тих державних службовців, хто ухвалює рішення в ситуації альтернативного вибору. Сучасна система цінностей має базуватися на певних ціннісних засадах, серед яких такі:

1. Відповідальність як глибоке усвідомлення суб'єктами державного управління життєво важливих інтересів суспільства й держави, свого покликання професійно працювати над їх задоволенням, здатність виробляти якісну державну політику, приймати найкращі політико-управлінські рішення й ефективно їх впроваджувати з максимальною користю для суспільного блага.

2. Відкритість – обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо й опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень.

3. Прозорість – забезпечення високого рівня обізнаності громадян та їхніх колективів щодо матеріальної та процесуальної

сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту та сенсу цієї діяльності.

4. Професіоналізм – провідний соціально-ціннісний принцип організації системи державного управління [16].

Досліджуючи концептуальні засади управління суспільним розвитком в умовах трансформацій, науковці стверджують, що суспільний розвиток – це якісна зміна всієї структури суспільства аж до зміни способу мислення людей, що приводить до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва. Водночас далеко не будь-яка навіть кардинальна зміна в суспільстві свідчить про поступальний розвиток. Під суспільним розвитком дослідники розуміють лише такі зміни, які відповідають інтересам більшості, сприяють підвищенню якості життя людей і дають змогу їм упевненіше дивитися в майбутнє [17].

Управління суспільним розвитком містить низку принципів, серед яких такі:

– *принципи взаємодії влади та суспільства*, серед яких такі: соціальне партнерство; встановлення балансу між інтересами держави та громадянського суспільства; надання рівних можливостей; взаємовідповідальність і обов'язок звітувати; невторчання держави в діяльність інститутів громадянського суспільства; участь останніх у виробленні та реалізації політики; інформаційна відкритість тощо.

– *принципи цілепокладання*: єдності цілей, управління та відповідальності; обмеження цілей; вибірковості; конкретності та вимірюваності цілей. На думку дослідників, ієрархічний характер побудови організацій і систем управління ними, широке застосування програмно-цільового управління надають особливої актуальності вивченню та реалізації принципів побудови «дерев цілей», які передбачають таке: розгляд альтернативних цілей; вилучення неважливих, не досить ефективних і незабезпечених достатніми ресурсами заходів; перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення відносної важливості цілей вищого рівня.

– *принципи*, що відображають раціональні та психологічні аспекти *прийняття управлінських рішень державного рівня в реальних умовах* і включають принципи: індивідуальності; хороших рішень; необхідних і достатніх умов; різноманітності форм альтернатив і способів прийняття рішень; професіоналізму; стратегічного мислення; суб'єктивної ймовірності; компромісу; своєчасності; адекватності; ресурсного забезпечення; компенсації обмеженої раціональності; ступеня свободи рішення тощо [Там же].

В. Карлова зазначає, що побудова незалежної Української держави неможлива без створення й утвердження нових ідеалів суспільного розвитку з певними цінностями, нормами, орієнтирами [18]. Аналізуючи українські реалії, акцентує увагу на духовних цінностях, що відрізняються від інших тим, що вони є продуктом духовного виробництва, а отже, належать до феноменів свідомості й виявляються у формі провідних, значущих соціокультурних орієнтирів: ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток індивіда чи суспільства загалом [Там само].

На думку дослідниці, усвідомлення і засвоєння духовних цінностей пов'язано з осмисленням особистістю, групою чи суспільством мети і змісту своєї діяльності в аспекті постановки й вирішення різноманітних завдань. Саме тому духовні цінності як специфічні сенсоутворюючі джерела існування людини та серцевина механізму самоорганізації суспільства виступають соціально значущими орієнтирами суспільства, важливим чинником його соціально-політичної стабільності й відкривають широкі перспективи для успішних перетворень у країні, стають провідними критеріями її сталого розвитку [Там само].

Висновки і пропозиції. Отже, лідерство в публічно-управлінській діяльності полягає в досягненні максимального ефекту у вирішенні політичних, економічних, соціальних, культурних завдань. Це спонукає лідерів бути своєрідними агентами змін, які вміло і системно налагоджують зворотний зв'язок між різними суб'єктами на засадах партнерства

та співпраці для вирішення різного роду складності проблем. Рушійною силою розвитку системи управління виступає ефективність, яка орієнтується на суспільно значимі цілі та цінності. Завдяки цінностям забезпечується високий рівень адаптації людини до конкретних умов сучасного життя.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 тт. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління. 2011. 692 с. С. 10–11.
2. Петровський П.М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 240 с. С. 48.
3. Гончарук Н.Т. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 1. С. 5–13. С. 7.
4. Психологический словарь / под ред. В.П. Зинченко, Б.Г. Мещерякова. 2-е изд. Москва : Педагогика-Пресс, 1996. 440 с. С. 95.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 тт. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління, 2011. 748 с. С. 229–230.
6. Атаманчук Г.А. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). Москва : Изд-во «РАГС», 2008. 400 с. С. 309–335.
7. Обушна Н.І. Результативність та ефективність управління – парадигма сучасного публічного управління. *Державне управління та самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С. 47–60.
8. Петровський П.М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 240 с. С. 73–131.
9. Вільямс Д. Лідер як агент змін у роздробленому світі. URL: <https://uculeadership.com.ua/knowledgebase/lider-yak-agent-zmin-u-rozdroblenomuu-sviti-din-vilyams-harvard-kennedy-school>.
10. Петроє О.М. Поняття «діалог» у термінологічній традиції зарубіжної та вітчизняної наукової думки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Petroe.pdf>.
11. Эшби У.Р. Введение в кибернетику / пер. с англ. У.Р. Эшби ; под. ред.

- В.А. Успенского ; предисл. А.Н. Колмогорова. 2-е изд. Москва : КомКнига, 2005. 432 с.
12. Письменний І.В. Закон необхідного різноманіття в публічному управлінні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02\(5\)/10pivru.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02(5)/10pivru.pdf).
13. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю.П. Сурмін, Л.Г. Штика, В.Д. Бакуменко, Л.М. Гогіна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 148 с. С. 66–74.
14. Енциклопедія державного управління : у 8 тт. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління, 2011. 692 с. С. 8–12.
15. Морально-етичні цінності громадянського суспільства : монографія / А.О. Лазарева, Ю.С. Юшкевич ; наук. ред. Є.Р. Борінштейн. Одеса, 2016. 260 с. С. 5.
16. Енциклопедія державного управління : у 8 тт. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6. 524 с. С. 497–498.
17. Концептуальні засади управління суспільним розвитком в умовах трансформацій : наук. розробка / авт. кол. : А.М. Михненко (кер. авт. кол.), С.О. Кравченко, Е.М. Макаренко та ін. Київ : НАДУ, 2012. 52 с. С. 6–11
18. Карлова В.В. Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf>.

Storozhev R. Leadership in public and management activity: methodological aspects

The author of the article explores the use of methodological tools and the development of an appropriate terminological subsystem on the phenomenon of leadership in public management activities. He notes that specialists in public administration identify the basic features of the methodology of public administration, the essence of which is disclosed in the article. In addition, the author is trying to systematize the scientific research of domestic scientists on the methodology of research in the field of public administration science. Analyzing various theoretical and methodological approaches to determining effectiveness, the author comes to the conclusion that in the process of analyzing the effectiveness of public authorities, a special role is also given to the social effect. The essence of it is, according to the author, that it must be sustainable, reproducing, progressing, contain a source for further social development. Thus, efficiency as an integrated structured characteristic is not only an indicator, but also a process that needs to be organized and which needs to be managed. In this context, the important tasks of the leader are to establish relationships on the principles of partnership and cooperation to achieve mutually beneficial results. The change agent is clearly aware that solving a complex problem is impossible on the basis of only one point of view. The effectiveness of its decision depends on the leader's ability to attract groups with different points of view, to combine them to produce new ideas and innovative solutions. The first is its rationality, which is expressed in the goal-oriented orientation and rational justification of managerial tools. The second basic feature of the methodology of public administration is its practical orientation on the implementation of the functions of preparation and adoption of public management decisions. The fulfillment of certain tasks depends on effective leadership, the scientific study of which allows revealing its essence, determining characteristics and connections, systematizing and supplementing the terminological apparatus.

Key words: *public administration methodology, management tools, preparation and adoption of public management decisions, theoretical and methodological approaches.*

УДК 352/354.07/.08:[316.32:004](477)(045)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.5>

Є. І. Таран

кандидат політичних наук,
доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті досліджено публічне управління в Україні в умовах формування інформаційного суспільства. У межах дослідження перш за все було розкрито поняття інформаційного суспільства як нового етапу розвитку людства.

Незважаючи на те, що сам термін «інформаційне суспільство» набув досить широкого поширення, науковці так і не дійшли єдиного розуміння його змісту, але майже всі сходяться на думці, що в умовах інформаційного суспільства основна частина валового продукту створюється не завдяки матеріальному виробництву, а на основі використання наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян.

Також у статті зазначено, що оскільки інформаційне суспільство є відкритим і демократичним, то в таких умовах громадяни мають широкі можливості у відстоюванні своїх прав і реалізації своїх інтересів. Висуваючи нові вимоги до органів влади, громадянське суспільство переходить від мінімалізованої участі до широкого представлення своїх інтересів у владних структурах.

Це говорить про те, що інформаційне суспільство створює умови трансформації з бюрократичної моделі державного управління на публічне управління. Саме таким чином бюрократична модель трансформувалася у модель публічного управління. В умовах інформаційного суспільства і демократичних перетворень активність громадських структур починає зростати та торкатися не лише громадських, але й державних справ, що пов'язані з вирішенням суспільних проблем.

Інтегруючись до європейського простору високорозвинених країн і формуючи інформаційне суспільство Україні необхідно враховувати досвід провідних країн, які пройшли подібний шлях реформування, аби мінімізувати негативні наслідки та отримати максимальні вигоди.

Основні вимоги, які ставляться перед Україною сьогодні, – це забезпечення суспільства розвитком у цифровій та інформаційній сферах, що, у свою чергу, може підвищувати рівень управління на місцевому, національному та регіональному рівнях. Це дасть змогу задовольнити інтереси людини, суспільства та держави загалом.

Ключові слова: публічне управління, інформаційне суспільство, державне управління, місцеве самоврядування, інформація, публічна політика.

Постановка проблеми. У ХХІ столітті в українському суспільстві відбувається ціла низка подій, які спрямовані на вдосконалення процесів організації управління. Одним із головних факторів впливу на управлінський процес в Україні є діяльність органів місцевого самоврядування, що є найближче до місцевих громад і простих громадян. Якісні зміни в діяльності органів місцевого самоврядування відбуваються, зокрема, завдяки використанню новітніх інформаційних технологій.

Саме використання інформаційних технологій в усіх сферах суспільного життя,

наприклад, у виробництві товарів і послуг, їхньому розподілі та збуті, говорить про становлення інформаційного суспільства в Україні. В цих умовах головну роль в економічному зростанні країни займають інформаційні послуги та знання, а практика організації публічного управління набуває інших форм, при цьому реалізація демократичних принципів управління стає найбільш важливою.

У такому разі з метою ефективного здійснення публічного управління необхідно зрозуміти основні принципи формування та розвитку інформаційного суспільства.

Становлення інформаційного суспільства свідчить про еволюційний перехід людства до наступної стадії розвитку, де технологічну основу утворює індустрія створення, обробки та передачі інформації. В умовах формування інформаційного суспільства на публічне управління покладено буде великі обов'язки, оскільки воно покликано координувати різні суб'єкти суспільства в процесі його становлення, сприяти інтеграції людей в інформаційну сферу, забезпечуючи умови для розвитку інформаційної галузі, забезпечувати розвиток демократії та дотримання прав людини й громадянина в умовах інформаційного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча сьогодні є багато досліджень у сфері публічного управління, питання його місця публічного управління в інформаційному суспільстві потребують ґрунтовного вивчення, оскільки вони стосуються не лише окремих громадян, а й суспільства загалом.

Становлення та розвиток інформаційного суспільства висвітлено як у зарубіжних, так і у вітчизняних учених. Серед них можемо виділити таких, як: В. Бебик, Д. Белл, М. Кастельс, Є. Макаренко, Й. Масуда, А. Турен, О. Тоффлер тощо. Питанням дослідження вітчизняної системи публічного управління приділялася увага таких вітчизняних науковців, як: Л. Гонюкова, В. Голубь, В. Козаков, В. Ребкало тощо.

Мета статті полягає в дослідженні публічного управління України в умовах інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж досліджувати вплив інформаційного суспільства на систему публічного управління в Україні, необхідно зрозуміти саме поняття інформаційного суспільства як певного етапу розвитку людства. Сьогодні є багато трактувань інформаційного суспільства. Попри те, що сам термін «інформаційне суспільство» набув досить широкого поширення, науковці так і не дійшли єдиного розуміння його змісту. Проте всі сходяться на думці, що інформаційне суспільство характеризується відкритістю та глобальністю, а розвиток інформаційної сфери пов'язується

з диверсифікацією джерел інформування, збільшенням кількості акторів політичної взаємодії, розширенням можливостей взаємодії влади та громади [11, с. 9].

Під інформаційним суспільством також розуміють стан розвитку суспільних відносин, за якого основна частина вального продукту створюється не завдяки матеріальному виробництву, а на основі створення та продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян [5].

У своїх працях «Настання інформаційного суспільства» [1] та «Соціальні рамки інформаційного суспільства» [2] американський соціолог Д. Белл приділив увагу діалогу влади та громадськості в умовах інформаційного суспільства.

Д. Белл вважає, що виступи суспільства проти бюрократії та прагнення до участі означають те, що люди хочуть мати можливість брати участь у тих рішеннях, які впливають на їхнє життя. Мається на увазі зміна застарілих бюрократичних систем управління на нові, більш гнучкі та відкриті.

Саме реалізацію цих прагнень, намагається взяти на себе система публічного управління. Через це, досліджуючи вплив інформаційного суспільства на публічне управління, розглянемо підходи до самого публічного управління.

Перш за все слід сказати, що за визначеннями А. Мельника та О. Оболенського, в сучасних умовах публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає в себе державне управління, де суб'єктом управління є державні органи, та громадське управління, де суб'єктами виступають громадські інституції [8].

Для того, щоб найкраще зрозуміти поняття «публічне управління», звернемося до трактування слова «публічний». Наприклад, мовознавець-лексиколог і перекладач Ю. Кобилянський у своєму «Латинсько-українському словнику» слово *publicus* перекладає як «народний, громадський, державний» [7, с. 560], поняття «публічний» визначається як «відкритий, гласний, суспільний». «Новий тлумачний словник української мови»

наводить кілька значень слова «публічний»: «1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки» [9, с. 843].

«Юридична енциклопедія» термін «публічний» наводить у словосполученнях «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади») [12]. Конституція України зазначає, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [6]. Через це, говорячи про публічну владу, ми маємо на увазі владу, джерелом якої є народ, а коли йдеться про публічне управління, мається на увазі управління, участь у якому бере народ.

Слід зазначити, що трансформація бюрократичної моделі державного управління в публічне, яка була запропонована М. Вебером, сталася з тієї причини, що громадяни західних розвинених країн були невдоволені великою кількістю державних установ та якістю послуг, які ці установи надавали. Трансформація цих підходів супроводжувалася заміною механізмів управління з «наказувати і контролювати» на «мотивувати і отримувати результат». Підвищення продуктивності державних установ дало змогу зосереджувати увагу на результатах, а не на процедурах. Це були основні чинники, які спричинили появу нової форми управління. Саме таким чином бюрократична модель трансформувалася у модель публічного управління. Одночасно змінилися підходи до виконання роботи всіх службовців. Замість виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами, було запропоновано спрямування роботи на надання якісних публічних послуг і отримання ефективних результатів.

Нині елементи публічного управління – державного і громадського, взаємодіють між собою та взаємодоповнюють одне одного. У системі публічного управління державне управління відіграє важливу роль, оскільки воно здійснює управ-

лінський вплив на всі сфери суспільного життя. В умовах інформаційного суспільства і демократичних перетворень активність громадських структур починає зростати та торкатися не лише громадських, але й державних справ, що пов'язані з вирішенням суспільних проблем.

Американський учений Дж.М. Шавріц у міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування запропонував визначення публічного управління, яке було викладено у програмі розвитку ООН. На думку вченого: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [3].

Професор публічного управління Лювєнського католицького університету К. Політт дає такі три складники публічного управління:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів державної влади;
- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [13, с. 12–13].

Якщо проаналізувати практичне втілення підходів публічного управління, то воно передбачає ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому бажаною є участь усіх зацікавлених сторін у розробленні та реалізації державної політики. Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду та неприбуткових організацій схожа на діяльність установ приватного сектору в деяких питаннях.

Щодо аналізу сучасного стану публічного управління в Україні, то спостерігається делегування певних функцій новим інституціям, якщо державні органи влади не можуть забезпечити їх належне виконання внаслідок об'єктивних чи суб'єктивних обставин. Цими інституціями є громадські організації, політичні об'єднання, бізнесові структури, професійні спілки тощо. Ці

суб'єкти публічного управління значною мірою впливають на розвиток суспільства. В такому разі громадяни виступають ключовим аспектом публічного управління, а у разі державного управління ключовим аспектом виступає держава. З цього видно, що публічне управління тісно пов'язане з політикою, законом і громадянським суспільством.

Зв'язок інформаційного суспільства та публічної політики полягає в тому, що використання публічної інформації з метою реалізації повноважень та управління суспільством говорить про те, що держава не може забезпечити лідерство і конкурентоспроможність без проведення ефективною інформаційної політики, розвитку та використання нових методів комунікації владних структур з елементами громадянського суспільства [4].

Через більш ефективне використання інформаційних ресурсів і засобів комунікації підвищують якість управлінських рішень органів влади.

Також інформаційні ресурси здійснюють величезний вплив на розвиток системи публічного управління. Для ефективною роботи органів влади вони повинні використовувати новітні інформаційні технології й проводити виважену державну інформаційну політику. Завдання публічних органів влади полягає у реалізації реальних заходів, які можуть розширити поле інформаційного впливу та можливості взаємодії влади, бізнесу й суспільства.

З настанням інформаційного суспільства до органів влади та органів місцевого самоврядування почали висуватися нові вимоги у їхньому функціонуванні. Відбувається перехід від мінімізованої участі громадськості за командно-адміністративної системи до широкої участі громадськості за демократичної системи. Саме такий підхід є більш ефективним з економічного погляду та створює більше можливостей для розвитку країни.

Можемо вказати на такі відмінності, якими інформаційне суспільство відрізняється від попередніх:

- більша динаміка розвитку, яка характеризується постійними подіями та змінами (в аграрному суспільстві, наприклад, роками не було змін і подій);

- вироблення у людини можливостей адаптуватися до різних життєвих обста-

вин, оскільки нові зміни несуть за собою і нові очікувані ситуації, в які може потрапити людина;

- відкритість суспільства і кожного громадянина до інноваційних технологій, що є відмінним від минулих суспільств, які не сприймали інновації (нові винаходи) та всіляко перешкоджали їх впровадженню.

У демократичному суспільстві громадяни мають можливість відстоювати свої права, а оскільки інформаційне суспільство є відкритим і демократичним, то тут відстоювати свої погляди може не лише більшість, але й меншість.

Інформаційна відкритість і прозорість дій органів влади є запорукою здійснення ефективною політики, забезпечення громадського контролю та підвищення довіри до себе з боку інших людей. Демократичні країни намагаються максимально повно й оперативно інформувати громадян про свою діяльність і залучати громадськість до формування державної політики та до якості її реалізації.

Через це можемо констатувати, що становлення інформаційного суспільства зумовлене вимогами часу. Економічний, політичний і соціальний потенціали країни залежать від інформаційно-інтелектуального потенціалу її населення. Щоб уникнути негативних наслідків, які можуть бути спричинені впливом інформаційних і комунікаційних технологій, органи публічної влади повинні регулювати процес становлення інформаційного суспільства. З одного боку, повинні бути створені умови для вільного доступу всіх громадян до інформації, а з іншого – повинно бути захищене приватне життя від несанкціонованого втручання. Для успішного розвитку інформаційного суспільства в Україні має бути узгодженість усіх гілок влади на всіх рівнях – від центрального до органів місцевого самоврядування – з метою оптимізації зусиль у цьому напрямі.

Висновки і пропозиції. Становлення інформаційного суспільства веде до структурної трансформації системи державного управління та публічного управління в усіх країнах світу. Під час інтеграції до європейського простору високорозвинених країн і формування інформаційного суспільства Україні необхідно враховувати досвід провідних країн, які пройшли шлях

реформування, аби мінімізувати негативні наслідки та отримати максимальні вигоди.

Основні вимоги, які ставляться перед Україною сьогодні, – це забезпечення суспільства розвитком у цифровій та інформаційній сферах, що, у свою чергу, може підвищувати рівень управління на місцевому, національному та регіональному рівнях. Це дасть змогу задовольнити інтереси людини, суспільства та держави загалом.

Список використаної літератури:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Москва : Академия, 1999. 956 с.
2. Белл Д. Социальные рамки информационного общества. *Новая технократическая волна на Западе*. Москва : Прогресс, 1986. С. 330–342.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
4. Григор О.О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. Львів, 2003. 20 с.
5. Емельянов Г.В. Проблемы обеспечения безопасности информационного общества. *Распределенная конференция «Технологии информационного общества 98 – Россия»*. URL: <http://www.iis.ru/events/19981130/streltsov.ru.html>.
6. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Латинсько-український словар для середніх шкіл / зладив Юліан Кобилянський. Відень, 1912.
8. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 4 тт. 42 000 слів / уклад. : В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ : Аконті, 2000. Т. 3 : О–Р. 927 с.
10. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О.С. Мельничука. Київ, 1977. 560 с.
11. Соловьев А.И. Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации. *Политические исследования*. 2002. № 3. С. 9.
12. Юридична енциклопедія : в 6 тт. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Українська енциклопедія», 2003. Т. 5 : П–С. 398 с.
13. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

Taran Ye. Development of the public governance system in Ukraine in the conditions of information society formation

The article explores public governance in Ukraine in the context of information society formation. In the framework of this study, the concept of the information society as a new stage of human development was first explored.

Despite the fact that the term "information society" has become quite widespread, scientists have not come to a common understanding of its content, but almost everyone agrees that in the context of information, the public bulk of the gross product is created not due to material production, and based on the use of high technology, information products, in the results of intellectual work of citizens.

Also, the article states that since the information society is open and democratic, in such conditions, citizens have ample opportunity to defend their rights and realize their interests. By making new demands on the authorities, civil society is moving from a minimal participation to a broad representation of its interests in government structures.

This suggests that the information society is creating the conditions of transformation from a bureaucratic model of public administration to public administration. This is how the bureaucratic model was transformed into a model of public administration. In the context of the information society and democratic transformations, the activity of public structures begins to grow and affect not only public but also public affairs, which are related to solving social problems.

Integrating into the European space of highly developed countries and shaping the information society, Ukraine needs to take into account the experience of leading countries that have undergone a similar reform path in order to minimize negative impacts and maximize benefits.

The main requirements for Ukraine today are to provide society with development in the digital and information spheres, which in turn can increase the level of governance at the local, national and regional levels. This will satisfy the interests of the individual, society and the state as a whole.

Key words: *information society, public administration, public administration, local government, information, public policy.*

УДК 351:323.39-051:32:005.953.2
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.6>

В. В. Туча

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

РЕКРУТИНГ ЕЛІТИ ЯК СТРУКТУРНИЙ СКЛАДНИК СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

У межах статті здійснено аналіз рекрутингу еліт як структурної умови стратегічного розвитку держави, ідентифіковано сутність, тотожність і відмінність рекрутингу та селекторату еліт у процесах соціально-політичної інтеграції; охарактеризовано залежність формування елітного структурного сучасного суспільства від інтересів і потреб населення, а також встановлено, що широта селекторату передбачає побудову внутрішньо гнучкої структури еліти із залученням усіх прошарків суспільства. Розроблено інструментарій розширення селекторату, його впливу на формування диверсифікаційної елітної структури у формі виникнення нових конкуруючих угруповань, що в такий спосіб забезпечує виникнення нової якості еліти.

У статті здійснено аналіз рекрутингу еліт як структурної умови стратегічного розвитку держави, який дав змогу ідентифікувати сутність рекрутингу та селекторату еліт у процесах соціально-політичної інтеграції та дезінтеграції суспільства й держави, а також показано залежність формування елітного структурного сучасного суспільства від його інтересів і потреб.

Автором доведено, аби рекрутинг еліт слугував стратегічному розвитку держави, мають бути чітко визначені принципи та механізми рекрутингу політичної й державно-управлінської еліт, які б гарантували жорстку конкуренцію між ними як умову конкурентної нової й традиційної моделей організації системи політичного й публічного управління. Показано, що широта селекторату передбачає побудову внутрішньої гнучкої структури еліти із залученням усіх прошарків суспільства, наявна гомогенність еліт є свідченням запровадження регламентаційних блокувань, які стримують динамічний розвиток елітної структури сучасного суспільства, а відтак й передумови для стратегічного розвитку держави. Розширення селекторату приводить до диверсифікації елітної структури у формі виникнення нових конкуруючих угруповань, що в такий спосіб приводить до виникнення нової якості еліти.

Ключові слова: політична еліта, державно-управлінська еліта, політико-адміністративна еліта, демократизація, постмодерне суспільство, постмодерна держава, публічне управління, публічний простір, структурна взаємодія еліт, функції еліт, розвиток еліт.

Постановка проблеми. У постмодерному суспільстві правляча еліта набуває особливості структурної монолітності, в результаті чого вона перебирає під свій контроль не лише політичну, але й публічну сферу держави. Утворюється ситуація, яка досить чітко ілюструє політичну конструкцію залежності «елітної кар'єри» представників державно-управлінської сфери від належності їх до політичного сектору й взаємодії їх із політичними елітними групами. Однак у плюральному постмодерному суспільстві, яке базується

на вертикальній й горизонтальній стратегічній комунікації між різними суб'єктами публічного простору держави, постає доцільність запровадження ціннісно технологічних прийомів рекрутингу еліт, які б забезпечували кар'єристські процедури відбору й просування еліт. Це увиразнює можливість використання терміна стратегічна політична й державно-управлінська еліта, що, відповідно, дає змогу сфокусувати індивідуально-типологічні й технологічні особливості індивідуалізованого відбору еліт. Такий методологічний підхід забезпечує спрямування рекрутингу еліт у напрямі відбору «найталановитіших»

осіб й розміщення їх у системі публічного управління так, аби це гарантувало відповідну результативність для забезпечення стратегічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Традиційно рекрутинг політичної й державно-управлінської еліти як методологічна категорія використовується для характеристики процесів формування еліти, поповнення її новими членами відповідно до чітко визначених критеріїв, які задають відповідні нормативи стратегічного розвитку держави. В межах цього дослідження ми спираємося на більш загальну термінологічну конструкцію розуміння рекрутингу еліт як структурну умову стратегічного розвитку держави, використовуючи концепцію А.А. Васильєва, який під нею пропонує розуміти «імітацію» процесів розміщення осіб на відповідних статусних позиціях відповідно до здібностей, таланту та інноваційності. Зважаючи на цей контекст, рекрутинг «... несе очевидний вплив на процес "зверху", передбачаючи деяку суб'єктивну активність і навіть елемент штучного відбору "підходящих" людей» [1].

Дотримуючись цієї дослідницької логіки цілком виправданим видається широкий контекст ідентифікації рекрутингу як «... процесу залучення індивідів в активне політичне життя, який передбачає їх відбір та просування на найвищі позиції в політичній сфері суспільства» [2, с. 524]. У цьому плані йдеться про те, що чим вищою й результуючою є практика рекрутингу еліт і, відповідно, чим вищим демократичним критеріям вона відповідає, тим активнішим є її вплив на стратегічний розвиток держави й ефективніше функціонує її сфера публічного управління. Зважаючи на це, в межах постмодерної держави постає технологічне завдання розроблення результативного інструментарію реалізації рекрутингу еліт, включно з приведенням у відповідність електорального законодавства відповідно до вимог стратегічного розвитку держави. У цьому плані вдосконалення потребує також практика взаємодії еліт (внутрішньоелітні стосунки), включно із клієнтарними відносинами, відносинами особистої відданості та підтримки у від-

борі еліт на вищі політичні й адміністративні посади.

Мета статті – здійснити аналіз рекрутингу еліти як структурної умови стратегічного розвитку держави. Досягнення цієї мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати сутність рекрутингу та селекторату еліт у процесах соціально-політичної інтеграції; охарактеризувати залежність формування елітного структурного сучасного суспільства від його інтересів і потреб, встановити, що широта селекторату, передбачає побудову внутрішньо гнучкої структури еліти із залученням усіх прошарків суспільства; визначити, наскільки розширення селекторату приводить до диверсифікації елітної структури у формі виникнення нових конкуруючих угруповань, що, відповідно, приводить до виникнення нової якості еліти.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи рекрутинг як чітку систему відбору осіб до елітних структур держави, доцільно чітко враховувати можливість дотримання рецептивної методології, яка передбачає *вступ до еліти на умовах їхньої власної заслуги та визнання в суспільстві*. Ба більше, запровадження цієї методології дає змогу чітко артикулювати вплив індивідуально-типологічних (особистісних) заслуг еліт на забезпечення умов стратегічного розвитку держави. У цьому плані ресептивність виступає визначальним критерієм результативності елітних кіл у функціонуванні загальностратегічного вектора системи публічного управління. Запровадження ресептивних критеріїв у системі рекрутингу еліт у процесах стратегічного розвитку держави «забезпечує більш рівні можливості доступу до влади всім громадянам, або обмежує ці можливості або й зовсім їх позбавляє на цілком паритетних і відкритих засадах» [3]. Це свідчить про те, що рекрутинг політичної й державно-управлінської еліти, який базується на принципах ресептивності, слугує демократизації політичної й державно-управлінської системи, яка передбачає «створення для кожного громадянина рівних можливостей досягнення такого становища, яке надає їм право вважатись членом певного елітарного угруповання» [3].

З огляду на це сучасна методологія рекрутингу еліт, яка відповідає конструкції стратегічного розвитку держави, передбачає врахування таких технологічних прийомів, які характеризуються своєю відповідною результативністю. У цьому плані йдеться про широту соціальної бази осіб, які забезпечують відбір еліти, враховуючи відповідні його операції, процедури та механізми. Зважаючи на це, доцільно враховувати технологічну специфіку закритого й відкритого рівнів рекрутингу еліт, кожен із яких характеризується особливостями застосування інструментальної бази її реалізації. Це свідчить про те, що закритий рекрутинг еліт передбачає передусім формування елітарних кіл з огляду на вузький привілейований сегмент суспільства, який відтворюється на власній методологічній і технологічній основі. Однак такий методологічний рівень рекрутингу еліт містить внутрішню інституціональну деструкцію, оскільки містить високий рівень ресурсної закритості, унаслідок чого прихід нових представників елітарних груп є мінімальним. Найбільш демократизованою система публічного управління й динамізованим стратегічний розвиток держави є під час запровадження методології відкритого рекрутингу. Її запровадження супроводжується широкою змагальністю елітних груп, що призводить до мобільності соціально-політичної структури суспільства й розвитку системи соціальних комунікацій між елітами та суспільством. За умов відсутності комунікативного взаємозв'язку між відповідними елітарними структурами та суспільством останнє зазнає інституційної декомпозиції, внаслідок чого настає суспільна нестабільність, яка негативно позначається на факторах стратегічного розвитку держави.

Такий контекст, у свою чергу, зворотно свідчить також і про якість політичної й державно-управлінської еліти в межах публічного простору сучасної держави та залежить безпосередньо від способів її рекрутингу й особливо від того, наскільки сфера відбору еліт є «прозорою» та «відкритою» для різних прошарків суспільства. У цьому плані йдеться також і про зворотний аспект, а саме про те, що «якість

еліти залежить від способів її рекрутування, від того, наскільки еліта «прозора» та відкрита для найбільш активних, освічених, здібних до інновацій людей із всіх класів та прошарків суспільства, а також від того, чи існують заслони на шляху вертикальної соціальної мобільності для людей випадкових, морально нечистоплотних, тобто чи насправді в цю еліту попадають найбільш гідні в моральному та інтелектуальному планах люди» [4]. Аналізуючи такий контекстний ряд ідентифікації рекрутингу політичної й державно-управлінської еліти, варто вказати і на вплив форм соціальної організації суспільства на технологію відбору та просування еліт. У цьому плані йдеться про те, що рівною мірою як відкритому, так і закритому суспільству, незалежно від типології соціальної мобільності, конкретно притаманні їй мають відповідну технологію рекрутингу еліт. З огляду на це в межах закритого суспільства спостерігається низька соціальна мобільність, в результаті цього діють високо забюрократизовані механізми відбору еліт, тоді коли в межах відкрито суспільства діє висока соціальна мобільність, у результаті чого відбувається висока динамізація розвитку політичної й адміністративної систем.

Варто зазначити, що закритий і відкритий типи суспільства, попри відповідні константи соціальної мобільності еліт, все одно гарантують відповідний вплив еліт на забезпечення стратегічного розвитку держави. У цьому плані йдеться про формування відповідної політико-правової культури, яка визначає як широту, так і вузькість соціального простору еліт. За певних умов політична еліта, монополізуючи елітні позиції в суспільстві, блокує вільне просування на високу політичну вертикаль державно-управлінської еліти без її «санкціонованої легітимації». Це свідчить про високий рівень авторизації сфери публічного управління, що, відповідно, становить технологічні бар'єри для найбільш здібних і професійно-підготовлених осіб, які, однак, формально не вмонтовані в систему конкретного політичного простору, який задає окрема політична сила. Це призводить до певної політичної дестрафікованості, що прирікає політичну

систему на мобілізаційний застій, унаслідок чого як політична, так і державно-управлінська система втрачають здатність до ефективного функціонування, що, по суті, породжує «виникнення контреліти, яка перемагає правлячу еліту за своїми інтелектуальними та пасіонарними показниками, яка використовує невдоволення населення чинною соціальною системою для її повалення заради зміни еліт» [5].

У межах дослідження ми спираємося на мерітократичну лінійку запровадження рекрутингу політичної й державно-управлінської еліти, попри їхню функціональну відмінність і структурну специфіку їхніх ролей щодо забезпечення функціонування публічного простору держави. У підтвердження цього американський елітознавець *С. Келлер* зазначає, що «еліта має навчатись і являти собою меншість, яка ґрунтується на компетентності та високій моралі» [6]. Априорність цієї тези свідчить про те, що високоморальною може бути лише меншість суспільства, оскільки більшість все одно позбавлена можливості активної участі у процесах формування та реалізації публічної політики, а відтак і забезпечення стратегічного розвитку держави. Такий контекст свідчить також і про те, що рекрутинг політичної та державно-управлінської еліти як структурний складник стратегічного розвитку держави стає можливим лише за умови ригідності соціальної стратифікації суспільства, яка передбачає запровадження чітких нормативних принципів відбору та просування еліт по політичній та державно-управлінській вертикалі й горизонталі. Здебільшого таким нормативним принципом, на думку *С. Келлера*, виступає соціальне походження, що свідчить про те, що в «більш відкритих системах соціальної стратифікації вищий рівень соціальної мобільності й, відповідно, соціальне походження має менше значення» [6]. Однак у цьому плані постає питання, як ця конструкція рекрутингу еліт впливає на стратегічний розвиток держави у напрямі розроблення програмної патетики розвитку та життєдіяльності суспільства в довготривалій перспективі.

У межах демократичних політичних і державно-управлінських систем функ-

ціональною константною є методика рекрутингу еліт, яка базується на запровадженні інструментарію її *репрезентативності*. У цьому плані йдеться про застосування таких інструментальних марок селекції та рекрутингу еліт, які визначають рівень її ригідності, а відтак і впливу на процеси стратегічного розвитку держави. Така методологічна конструкція дає змогу артикулювати такі аспекти рекрутингу політичної й державно-управлінської еліти, до яких *С. Ротмен* відносить «мобільність еліт, їх сходження на елітні позиції, особливості підйому та паління окремих соціальних груп, цілих класів всередині еліти» [7].

У такий спосіб у цьому плані артикулюється надзвичайно важливий аспект, який потребує методологічної деталізації та стосується безпосередньої зміни критеріїв рекрутингу еліт залежно від умов соціально-економічного та політичного розвитку держави. З цього *А. Нараї* звертає увагу на відповідну специфіку рекрутингу еліт у період постмодерну, на відміну від модерного періоду. Така відмінність, на думку вченого, лежить у площині структурного ускладнення процедур відбору еліт і високого рівня його диференційованості, що зумовлено самими умовами розвитку сучасного суспільства, яке потребує утвердження новітньої елітної структури. В цей період часу переважають тенденції відкритого рекрутингу еліт, який «ґрунтується на виключному врахуванні ресептивних якостей особистості» [8].

Здійснюючи аналіз сучасної світової практики рекрутингу еліт як структурну умову забезпечення стратегічного розвитку держави доцільно зазначити, що більшість систем публічного управління використовують так звану ранжувальну лінійку, яка включає запровадження таких основних підходів попадання в еліти, як: «аскриптивний (прімодіальний, позиційний) та на основі особистісних досягнень (мерітократичний)» [9, с. 331]. Найбільшу результативність рекрутингу еліт гарантує мерітократичний підхід, який абсолютизує характеристику особистісних заслуг претендентів. Такий підхід досягнення елітних позицій у суспільстві також включає потенціал конкурентної спроможності

претендентів відстояти власну професійну компетентність у вирішенні відповідних функціональних завдань. Зважаючи на високу результативність мерітократичної практики відбору елітних груп, під нею слід розуміти універсальний інструментарій розвитку елітної структури в сучасному світі. Варто особливо наголосити, що однією з умов результативності мерітократичної практики має виступати заданість відповідних формальних критеріїв, таких як передусім професійні навички, патріотична спрямованість і політична нейтральність, які визначають функціональну ефективність елітної структури у сфері публічного управління. У цьому плані ми спираємося на опосередкованість урахування варіабельних критеріїв відбору еліт і слідування неформальним вимогам, серед яких – родинна спадкоємність, майновий стан, партійна належність, досвід, особиста відданість, ідеологічна й політична толерантність.

Зважаючи на необхідність забезпечити результативність впливу рекрутингу політичної й державно-управлінської еліти на стратегічний розвиток держави, убачається доцільним обґрунтувати умовну шкалу доступності попадання в еліти осіб із неелітного середовища. Така шкала доступності має слугувати своєрідним запобіжником для попадання в еліти осіб, які не відповідають критеріям елітного відбору. Це дасть змогу побудувати відкриту й прозору систему змагальності претендентів на елітні позиції не використовуючи «дешевий протекціонізм, рекомендаційну практику, взятки і т.п. інструментальні засоби» [10]. Запровадження шкали доступності попадання в еліти артикулює первинні висування критеріїв відповідності осіб, які претендують на елітні позиції, нівелюючи при цьому первинність побудови елітної структури за формальними та декларативними критеріями вимог до функціонування системи публічного управління. Тобто йдеться про затребуваність певної якості еліти в суспільстві, аби вона слугувала умовою стратегічного розвитку держави.

У межах дослідження на особливу увагу також заслуговує ідентифікація статусних позицій суб'єкта відбору щодо побудови

елітної структури суспільства. З цього приводу американський елітознавець *Р. Патнем* запропонував спиратися на «класифікацію техніки відбору еліт на умовах можливого втручання у процес відбору людського фактора та виділення серед них автоматичних, квазі-автоматичних і дискреційних (представлених на розгляд селекторату) механізмів» [11]. З огляду на це автоматичні техніки вимагають чіткого ранжування й відповідності кандидатів забезпеченню якості функціонування системи політичного та публічного управління. Здебільшого запровадження цієї техніки у формі своєї результативності містить і відповідні функціональні виклики, які стосуються не відбору нових претендентів до елітної структури, а переміщення суб'єктів елітної структури як по вертикалі чи по горизонталі, так і загалом у межах усієї елітної структури. До квазі-автоматичних механізмів учений відносить побудову системи старшинства або вислуги років і систему складання іспитів, де наперед визначено критерії до претендентів й запроваджено об'єктивну оцінку визначення їхньої якості та її відповідності визначеним критеріям результативності системи політичного та публічного управління. Однак цей механізм усе одно не виключає запровадження суб'єктивного факторп особистісного втручання у процес рекрутингу еліт. Запровадження дискреційних механізмів передбачає таку техніку відбору, як призначення, кооптацію, вибори, що потребує відповідного суб'єкта координації процесу рекрутингу еліт. Це на передній план висуває питання селекторату еліт, тобто тих, на кого покладається функціональне завдання – забезпечити результативність відбору претендентів на елітні позиції.

У межах різних національних практик політичного й публічного управління функціонує відповідна система селекторату еліт. Отже, йдеться про те, що «в монархичних режимах вибирати й призначати (що здебільшого є рівнозначним) може одна людина або невелика кількість людей, тоді коли у ролі селекторату демократичних режимів виступає все населення держави» [12, с. 144]. Це, своєю чергою, свідчить про відповідну техноло-

гічну залежність селекторату від типу політичного режиму. Однак така залежність, на думку *Г. Моски*, має певні виклики, йдеться про те, що «всезагальність виборів за демократичної форми правління є поширеною ілюзією, оскільки завжди є обмеження як об'єктивного (наприклад, селекторат парламентаріїв може складатись із невеликих груп активістів певної партії), так і суб'єктивного (використання брудних технологій, маніпулювання свідомістю виборців)» характеру [13]. З огляду на це майже досконалою є аргументація вченого, який доводить, що «коли ми говоримо, що виборець вибрав свого представника, ми висловлюємось украй некоректно, правда полягає лише в тому, що представник сам вибрав себе за допомогою голосів виборців, або якщо це формулювання є надзвичайно жорстким, ми могли б пом'якшити його, сказавши, що представника вибрали його друзі» [14]. Така контекстна логіка свідчить про те, що розмір селекторату завжди відіграє стратегічну роль у формуванні елітної структури суспільства, задаючи параметри варіативності вимог, які висувуються до якості претендентів на елітні позиції. Варто зазначити, що така варіативність вимог забезпечує формування різнопланової за своїми якостями та установками елітної структури, яка й слугує стратегічним фактором стабільної життєдіяльності суспільства й держави.

Враховуючи той факт, що композиція селекторату визначає ефективність формування елітної структури сучасного суспільства, варто вказати на основні фактори, які гарантують таку її результативність у контексті забезпечення стратегічного розвитку держави. У цьому плані йдеться про те, що лише селекторат задає чітко визначені критерії, які забезпечують відбір претендентів та елітні позиції, в протилежному разі їхня відсутність діаметрально знижує й результативність функціонування системи політичного й публічного управління. Чіткість розуміння критеріїв вимог, які висувуються до претендентів, дає змогу побудувати єдину функціональну органіку ресурсної системи публічного управління й забезпечення стратегічного розвитку держави.

Наступним фактором є функціональний вплив селекторату на здійснення корективної практики обраних суб'єктів елітних структур, аби вони повною мірою відповідали чітко визначеним критеріям вимог, які висувуються до результативності системи політичного й публічного управління. Це свідчить про певну відповідальність селекторату на систему критеріїв вимог, за методику відбору суб'єктів елітних структур та їхню здатність оптимізувати свою компетентнісну структуру відповідно до вимог публічного управління.

Підтверджуючи таку високу результативність впливу селекторату на результативність методології рекрутингу політичної й державно-управлінської еліти *К. Мангейм* особливу увагу звернув на «важливу новацію демократичної фази розвитку суспільства, яка призвела до легітимації процедур відбору еліт виключно за принципом досягнутого раніше успіху у відповідній сфері суспільного життя, що виступає єдиним критерієм суспільного визнання еліт» [14, с. 317]. Це свідчить про те, що відбір еліт за досягнутими раніше успіхами суб'єктами елітної структури дає змогу побудувати мерітократичну систему політичного й публічного управління. Така новація демократичного типу суспільного розвитку пов'язана з відповідними соціальними змінами, які привели до можливості забезпечення швидкого переходу між відповідними стратифікаційними групами, здебільшого досить діаметральними, однак досить конкурентними між собою. Це свідчить також і про те, що демократична практика рекрутингу еліт може забезпечувати ротацію еліт у межах однієї замкненої групи, оскільки основним її критерієм результативності є ротація еліт між різними соціальними групами, зокрема, як відкритими, так і закритими. У підтвердження цього *К. Мангейм* вказав на три основні форми, яких набуває рекрутинг еліт у сучасному суспільстві, серед яких такі:

– *бюрократичне просування* передбачає тип селекції, який забезпечується працівниками, що володіють відповідним чуттям соціально-політичної ситуації, в результаті чого вони здійснюють відбір

еліт згідно з чіткими приписами, які дають змогу враховувати широту інтересів претендентів, їхню схильність до імпровізації;

– *нерегульована конкуренція* визначальним критерієм відбору еліт визнає не їхню професійну компетентність і функціональну результативність щодо виконання відповідних завдань, а виключно їхню здатність завойовувати визнання громадськості;

– *класовий поділ*, пов'язаний із розвитком класових партій, які забезпечують колективний принцип впливу елітної групи, а не її окремого лідера, як елітних позицій у суспільстві [14, с. 324].

Запропоновані вченим форми рекрутингу еліт свідчать про запровадження трьох механізмів сприяння їх висуненню, які зумовлені демократичним розвитком держави, що привело до формування нової самосвідомості еліт, які здатні результативно функціонувати лише в умовах відкритого суспільного й політичного простору. Функціональна спроможність політичної й державно-управлінської еліти побудувати такий простір є структурною умовою їхнього впливу на стратегічний розвиток держави. У цьому плані йдеться про «відносну відкритість елітних груп в умовах демократичного управління, яке є неодмінною умовою їхньої реальної життєздатності, оскільки кожна людина, яка приходить із іншої сфери життя, привносить нові імпульси, збагачує внутрішню атмосферу елітної групи та слугує посередником, який пов'язує групу з іншими групами й прошарками, з якими еліті доводиться спілкуватися» [14, с. 350].

Дещо іншої методологічної позиції дотримується *Г.К. Агїїн*, який наголошує на умовності термінів «відкритість» і «закритість рекрутингу еліт» у межах сучасного постмодерного суспільства. Це зумовлено відсутністю «жорсткої кореляції» між типом суспільства як системи і типом елітного рекрутингу. На підставі цього й не вдається вирішити питання щодо того, наскільки «відкритий чи закритий тип рекрутингу в цьому суспільстві дає можливість зрозуміти специфіку елітоутворення, перспективи подальшого розвитку та інші пов'язані з рекрутингом характеристики»

[15, с. 85]. У підтвердження цього вчений описує тенденцію, характерну для більшості пострадянських держав перехідного та сталих періодів, який свідчить про домінування мобілізаційного принципу рекрутингу еліт, що «зумовлений дефіцитом значних для розвитку ресурсів, що визначило суперечність між потребами (передусім в обороні та розвитку) та завданнями держави, з одного боку, і між можливостями громадянського суспільства – з іншого» [15, с. 87]. Така суперечність, на думку більшості вчених, зумовила пріоритет політичних цілей держави над економічними інтересами, що стало об'єктивною умовою для виникнення конфлікту між державою та її громадянами, в результаті чого стало можливим поширення та розвиток авторитарних і тоталітарних систем. Це, у свою чергу, заклало гностичні блокатори для стратегічного розвитку й інноваційного поступу держави.

Аби вирішити подібну ситуацію, рекрутинг еліт має слугувати чіткій кореляції інтересів держави та громадянського суспільства, що, у свою чергу, забезпечить можливість мобілізаційного та інноваційного типів демократичного розвитку держави. Це зумовлює доцільність співвідношення практики рекрутингу еліт із стратегічними завданнями, які висуває суспільство щодо вирішення основних завдань у напрямі відбору саме тих людей, які можуть слугувати реалізації їхніх інтересів. У цьому плані йдеться про певну передзаданість розвитку суспільства й прогнозованість соціально-економічних і політичних змін за умови формування еліти конкретно взятого суспільства в межах конкретно-історичного розвитку держави. Зважаючи на це, американський учений *Б. Харасім* вказав на два типи соціальної мобільності, які забезпечують рекрутинг еліт як стратегічну умову розвитку держави, серед яких: 1) мобільність як добровільне переміщення або циркулювання індивідів у межах соціальної ієрархії та 2) мобільність, яка диктується структурними змінами розвитку суспільства (війни, революції, демографічні та економічні фактори), які визначають структуру політичних вакансій [16]. Це свідчить про те, що зміна балансу політичних

сил у сучасному суспільстві, яка відбувається в результаті рекрутингу еліт, слугує стратегічним фактором перетворення публічної системи держави. З огляду на це рекрутинг політичної й державно-управлінської еліти в постмодерному суспільстві є стабільною компонентною забезпечення рівних політичних можливостей і форм групового членства за допомогою чітко визначених критеріїв відбору професійних ролей і статусів осіб, необхідних для стратегічного розвитку держави. У підтвердження цього Б. Харасім вказав на кореляцію лідерських якостей та відповідної мотивації претендентів щодо забезпечення функціонування суспільства та здобуття підтримки еліт із боку суспільства [16].

Висновки і пропозиції. Отже, здійснений нами аналіз рекрутингу еліт як структурної умови стратегічного розвитку держави дав змогу ідентифікувати сутність рекрутингу та селекторату еліт у процесах соціально-політичної інтеграції та дезинтеграції суспільства й держави, показано залежність формування елітної структурної сучасного суспільства від його інтересів та потреб, а також і від здатності претендентів на елітні позиції відповідати на об'єктивні умови функціонування системи політичного та політичного управління. Доведено, аби рекрутинг еліт слугував стратегічному розвитку держави, мають бути чітко визначені принципи та механізми рекрутингу політичної й державно-управлінської еліт, які б гарантували жорстку конкуренцію між ними як умову конверсії нової й традиційної моделей організації системи політичного й публічного управління.

Показано, що широта селекторату передбачає побудову внутрішньо гнучкої структури еліти із залученням усіх прошарків суспільства, наявна гомогенність еліт є свідченням запровадження регламентаційних блокувань, які стримують динамічний розвиток елітної структури сучасного суспільства, а відтак й передумови для стратегічного розвитку держави. Розширення селекторату приводить до диверсифікації елітної структури у формі виникнення нових конкуруючих угруповань, що в такий спосіб приводить до виникнення нової якості еліти.

Список використаної літератури:

1. Васильев А., Мухопад В. Идеал элиты в политико-правовом наследии евразийства. URL: <file:///C:/Users/Inna/Desktop/ideal-elity-v-politiko-pravovom-nasledii-evraziystva.pdf>.
2. Бурдые П. Формы капитала. *Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики* / сост. и науч. ред. В. Радаев. Москва, 2017. С. 519–536.
3. Komhauser W. "Power Elite" or "Veto Groups". *Class, Status and Power*. 2-d ed. / ed. by R. Bendix and S.M. Lipset. London, 2018. P. 210–218. URL: <https://sites.middlebury.edu/individualandthesociety/files/2010/09/Weber-Class-Status-Party.pdf>.
4. Giddens A. *The Class Structure of the Advanced Societies*. London : UNWIN HYMAN. URL: <https://www.worldcat.org/title/class-structure-of-the-advanced-societies/oclc/830086>.
5. Кузенко И. Интеграция и дифференциация в функционировании элитных сетей. URL: <http://socnet.narod.ru/library/authors/kuzenko/2-3.htm> (дата звернення: 28.01.02).
6. Keller S. *Beyond the ruling class. Strategic elites in modern society*. New York. URL: <https://academic.oup.com/sf/articleabstract/44/4/604/2228724?redirectedFrom=fulltext>.
7. Rotmen S. *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*. Opladen, 2017. URL: <https://www.springer.com/de/book/9783810018427>.
8. Haggai y J. *Sehrest. White's Free-Banking Thesis: A Case of Mistaken Identity*. 2018. URL: <https://mises.org/library/whites-free-banking-thesis-case-mistaken-identity>.
9. Шумпетер И. *Капитализм, социализм и демократия* / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В. Автономова. Москва : Экономика, 1995. 540 с. URL: <http://sdinform.org/upload/books/Theory%20of%20socialism/Democratic%20socialism/Schumpeter.%20Kapitalism,%20socialism%20i%20demokratija.pdf>.
10. Welzel Ch. Biirklin W., Rebenstorf H. *Rekrutierung und Socialisation der ostdeutschen Elite: Aufstieg einer demokratischen Gegenelite?* URL: https://www.researchgate.net/publication/300600298_Rekrutierung_und_Sozialisation_der_ostdeutschen_Elite_Aufstieg_einer_demokratischen_Gegenelite.
11. Putnem R. *The comparative study of political elites*. New Jersey, 2018. URL: <https://scholar>.

- harvard.edu/robertputnam/publications/comparative-studyofpolitical-elites.
12. Борисова Н. Трансформация механизма рекрутирования политических элит в Мексике в последней четверти XX в. *Элитизм в современном мире.* / под общ. ред. В. Мохова. Пермь, 2018. С. 141–152.
 13. Моска Г. Правящий класс / пер. с англ. Т. Самсоновой. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/590/695/1217/028_moska.pdf.
 14. Манхейм К. Человек и общество в эпоху преобразования. Киев : Диагноз нашего времени. Москва, 1994. 569 с.
 15. Агиин Г. Формы рекрутирования политических элит. *Общественные науки и современность.* 2018. № 3. С. 73–91.
 16. Harasymiw B. Political Elite Recruitment in the Soviet Union. London, 2014. URL: <https://www.palgrave.com/gp/book/9780333300756>.

Tucha V. Elite recruiting as a structural component of the strategic development of the modern state

The article analyzes elite recruiting as a structural condition for the strategic development of the state, identifies the nature, identity and difference of elite recruitment and selection in the processes of socio-political integration. The dependence of the formation of an elite structural modern society on the interests and needs of the population is characterized, and it is also established that the breadth of the electorate provides for the construction of an internally flexible structure of the elite with the involvement of all sections of society. The toolkit for expanding the electorate and its impact on the formation of a diversifying elite structure in the form of the emergence of new competing groups has been developed, thus ensuring the emergence of a new quality of the elite.

The article analyzes elite recruiting as a structural condition for the strategic development of the state, which allowed to identify the essence of elite recruitment and selection in the processes of socio-political integration and disintegration of society and the state, and also shows the dependence of the formation of elite structural modern society and its interests.

The author has proved that for the recruiting of elites to serve the strategic development of the state, the principles and mechanisms of recruiting of political and state-administrative elites should be clearly defined, which would guarantee a fierce competition between them, as a condition for the conversion of new and traditional models of organization of the system of political and public administration. It is shown that the breadth of the electorate implies the construction of an internal flexible structure of the elite with the involvement of all sections of society, the existing homogeneity of the elites is evidence of the introduction of regulatory blocks that impede the dynamic development of the elite structure of modern society, and therefore the preconditions for strategic development of the state. The expansion of the electorate leads to the diversification of the elite structure in the form of the emergence of new competing groups, which in turn leads to the emergence of a new quality of the elite.

Key words: *political elite, state-administrative elite, political-administrative elite, democratization, postmodern society, postmodern state, public administration, public space, structural interaction of elites, functions of elites, development of elites.*

УДК 354.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.7>

І. М. Яшутін

здобувач кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВИКОНАВСЬКОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено аналіз понятійного поля та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби, акцентовано увагу на необхідності проведення системного дослідження форм, методів стану виконавської дисципліни державних службовців, що допоможе розкрити основні напрями підвищення рівня виконавської дисципліни на публічній службі. Автором статті запропоновано визначити шляхи оптимізації та адаптації досвіду країн Європейського співтовариства щодо підвищення рівня виконавської дисципліни до української дійсності, що позитивно впливатиме на подальший розвиток і професіоналізацію публічних службовців органів публічної служби України. Доцільність дослідження поняття та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби зумовлюється важливістю формування та розвитку досконалої системи публічного управління, що з часом допоможе підвищити репутацію публічного службовця та сприятиме формуванню якісно нової системи публічної служби. Терміни, що використовуються у науковому дослідженні: «публічна служба», «виконавська дисципліна», «публічне управління» – відображають тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності виконавської дисципліни в органах публічної служби та тенденцій щодо подальшого вивчення. Саме ці фактори зумовлюють необхідність ретельного аналізу термінологічного апарату, що використовується в нашому дослідженні, тим більше, що на підставі такого аналізу стає можливим формулювання власної інтерпретації понятійного поля, на якому засновується наше розуміння теоретико-методологічних аспектів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, поняття та сутність, виконавська дисципліна, методи контролю та підтримки, країни Європейського співтовариства, адаптація досвіду.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом реформування державної політики щодо виконавчої дисципліни державних службовців є підвищення професіоналізму та відповідальності, особливо в умовах трансформаційних змін у системі державної служби в Україні. Тому доцільність дослідження поняття та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби зумовлюється тим, що в сучасних умовах реформування державної служби на перший план за важливістю виступають питання, пов'язані з формуванням і розвитком досконалої системи публічного управління, що з часом допоможе підвищити репутацію публічного службовця та сприятиме формуванню якісно нової системи публічної

служби. Отже, наукові дослідження явищ соціально-політичного життя, системних трансформацій у державно-управлінській сфері неможливі без змістовного аналізу понять, що використовуються в такому дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню особливостей здійснення державної служби, контролю за виконавською дисципліною державних службовців, адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців: В.Б. Авер'янов [1], С.Д. Дубенко [2], М.Я. Задорожна [3], Ю.Г. Кальниш [4], Н.Р. Нижник [5], О.Ю. Оболенський [6], В.М. Олуйко [7], О.Я. Прохоренко [8], Л.В. Прудис [9], С.М. Серьогін [10], О.І. Сушинський [11], С.К. Хаджирадева

[124; 13], які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС.

Мета статті – на основі аналізу наукових загальнотеоретичних досліджень визначити сутність і понятійне поле проблематики виконавської дисципліни в органах публічної служби в працях вітчизняних учених.

Виклад основного матеріалу.

Поняття, що використовуються у науковому дослідженні: «публічна служба», «виконавська дисципліна» – відображають тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності виконавської дисципліни в органах державної влади й органах місцевого самоврядування та тенденцій щодо подальшого вивчення. Саме ці фактори зумовлюють необхідність ретельного аналізу понятійного апарату, що використовується в нашому дослідженні, тим більше, що на підставі такого аналізу стає можливим формулювання власної інтерпретації понятійного поля, на якому засновується наше розуміння теоретико-методологічних аспектів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Основним поняттям дослідження є «виконавська дисципліна в органах публічної служби». Розкриття його змісту дає змогу вивчати об'єкт із системних позицій, у контексті системних взаємозв'язків і факторів впливу. Водночас чітко визначена понятійна база дослідження є репрезентантом авторської позиції стосовно певної наукової проблеми, що дає змогу здійснювати науковий комплексний аналіз у контексті сучасних методологічних підходів.

Дослідження проблематики публічної служби в Україні з'явилося нещодавно, незважаючи на те, що в 50-х роках ХХ сторіччя відомий український правник – Юрій Панейко, визначив, що поняття «публічна служба» походить від такого терміна держави, як «корпорація публічних служб», а тому публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [14]. Однак у вітчизняному законодавстві

поняття «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувалося, натомість використовувалися такі поняття, як «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Аналізуючи зазначені вище терміни з погляду різних наукових підходів – соціально-гуманітарного, політичного, законодавчого, зазначимо, що публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою службою та органами місцевого самоврядування, їхнім місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби є реальне втілення завдань і функцій держави, оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і водночас має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переведення з посади на посаду.

Отже, публічна служба, якщо її розглядати з погляду структурно-функціонального підходу, це невіддільний складник організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

О.В. Петришин надав ширшого розуміння поняттю «публічна служба». Дослідник відносить до неї державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях – громадських організаціях, політичних партіях і навіть у приватних підприємствах. Автор на засадах соціально-гуманітарного підходу виокремив характерні ознаки публічної служби, до яких належать:

- заміщення посади у відповідних органах й організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;

- службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

- професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності

на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [15].

На законодавчому рівні термін «публічна служба» вперше застосовується в Кодексі адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, що це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу [16].

Тож у нашому дослідженні ми скористаємося саме цим терміном, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [16].

Аналіз наявних тенденцій сучасного соціально-політичного та економічного життя країни свідчить, що процес підтримки системи державного управління в стабільному та дійовому стані є складним і відповідальним, адже є багато чинників, що здійснюють дестабілізуючий вплив на систему публічної служби. В органах державної влади (далі – ОДВ) різного рівня головними проблемними чинниками її контролю за нею є відсутність чіткої системи планування та моніторингу результатів їхньої діяльності. Особливістю нинішньої публічної служби є відокремлення діяльності політиків від державних політичних посад і суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним аспектом в окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. З метою його врегулювання звернемося до нормативно-правової бази.

Якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування – це аксіома, то в Україні лише у 2001 р. після тривалих дискусій було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а не до категорії посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон'юнктури можемо продемонструвати, що Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Є ціла низка ознак, що дають змогу провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Наприклад, для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких насамперед належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне, і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана політична відповідальність, що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у разі звільнення.

Забезпечення виконавської дисципліни державних службовців в Україні здійснюється відповідно до чинного законодавства України та інших нормативних актів, які регулюють цю сферу діяльності. Законодавча база була сформована у 2003–2004 рр., однак сьогодні вона зазнала суттєвого оновлення. Її основою є прийнятий у 2015 р. в новій редакції Закон України «Про державну службу» [17], до якого постійно вносять зміни і доповнення

відповідно до вимог часу, розробляються сучасні інструменти застосування, зокрема нормативні акти Кабінету Міністрів України, що стосуються профілізації державної служби, здійснення нової класифікації категорій посад «А», «Б», «В», затвердження нових вимог до компетентностей претендентів на заміщення посад, умов оцінювання претендентів на заміщення цих посад, положення про конкурсні комісії тощо.

Тож нинішня система державної служби в Україні має вийти на якісно новий рівень, за своїми параметрами наблизитися до європейських стандартів публічної служби країн-членів Європейського Союзу, що полягає не в сліпому копіюванні, а в системному аналізі та використанні найбільш прийнятних чинників, урахуванні реалій нашої української дійсності. Адже будь-яка реформа, радикальна чи ліберальна, буде приречена на поразку у разі відсутності ґрунтовного та ретельного вивчення факторів існування на підготовчому етапі та можливого впровадження того чи іншого механізму в процесі реалізації завдань реформування. Такі дослідження мають поєднувати в собі не тільки привабливаючу ефективність нового підходу, а ще й спиратися на реальні умови чинної системи державної служби.

Спираючись на системний підхід, що є основою нашого дослідження, необхідно визначити поняття «виконавська дисципліна». В наукових джерелах у галузі науки з публічного управління визначення цього терміна відсутнє. Однак у законодавчих актах у сфері державного управління та інших сферах життєдіяльності суспільства цей термін активно застосовується. Розглянемо їх.

Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15 вересня 2010 р. № 844 передбачено визначити механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим (далі – органи виконавчої влади) завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради

України. Зазначаються мотиви перевірки стану виконавської дисципліни, зокрема, з метою забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади і підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Вказано суб'єктів, які можуть доручати проведення перевірок, це, зокрема, такі: Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністр Кабінету Міністрів України відповідно до їхніх повноважень. Ця постанова є чинною й по нині [18].

У нормативно-правових актах Служби безпеки України (далі – СБУ), зокрема в Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України, зазначається, що виконавська дисципліна – належне, своєчасне та якісне виконання військовослужбовцями СБУ функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів СБУ, доручень, рішень, планів, програм, які затверджуються в системі СБУ або надходять для виконання до СБУ [19].

В Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі Державної служби надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС) термін «виконавська дисципліна» трактується як неухильне дотримання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів і підрозділів ДСНС функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо. [20].

Аналогічне визначення поняття «виконавська дисципліна» представлено в інструктивних документах Національної поліції України – неухильне дотримання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів поліції функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо [21].

У Збройних Силах України під виконавською дисципліною розуміють належне, своєчасне та якісне виконання військовослужбовцями функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів Міністерства оборони України, доручень, рішень, планів, програм, які затверджуються в органах військового управління або надходять для виконання до Міністерства оборони України або інших органів військового управління (військових частин) [22].

Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, під терміном «виконавська дисципліна» розуміється неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання працівниками самостійних структурних підрозділів Національного агентства нормативно-правових актів, посадових інструкцій, наказів, доручень, рішень, планів, програм тощо

Регламентами роботи виконавчих органів міських рад також передбачено здійснення постійного контролю за виконанням постанов Верховної Ради України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, розпорядчих документів обласних рад та облдержадміністрацій, органів виконавчої влади, про результати яких керівники інформують територіальне населення. Наприклад, на сайтах міських рад міст Житомира, Запоріжжя, Львова, Луцька, Харкова, Чернівців можна ознайомитися з публічними звітами керівників, в яких аналізується стан виконавської дисципліни у виконавчих органах влади.

Спробуємо надати авторське визначення цього поняття, посилаючись на наведені вище визначення поняття щодо виконавської дисципліни. «Виконавська дисципліна – це комплекс дій, який спрямований на неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання публічними службовцями завдань, покладених на органи публічної служби (органи державного управління та органи місцевого самоврядування), що визначені їхніми службовими обов'язками, що

сприяє здійснити правильну оцінку якості їхньої роботи, ставлення до виконання посадових обов'язків, відповідальності за досягнуті результати сучасним потребам».

Виконавській дисципліні відводиться значна роль у підвищенні відповідальності апарату державного управління перед суспільством і громадянами за свої рішення, шляхи їх здійснення та отримані результати.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зазначити, що в державному управлінні більше, ніж у будь-якій іншій сфері діяльності, виконавська дисципліна характеризується всебічністю і різноманітністю своїх проявів, що дає змогу мати уявлення про відповідність результатів діяльності апарату управління загалом, окремих його органів, їхніх структурних підрозділів і працівників поставленим перед ними завданням і визначених їхніми службовими обов'язками, що сприяє здійснити правильну оцінку якості їхньої роботи, ставлення до виконання посадових обов'язків, відповідальності за досягнуті результати сучасним потребам.

В умовах системної трансформації державного управління України виконавська дисципліна повинна бути постійним і цілеспрямованим комплексом дій, який забезпечує ефективну дієздатність системи органів публічної служби, що є важливим чинником одержання об'єктивної інформації про ситуацію, яка склалась, механізмом підтримки системи публічного управління України у сталому розвитку та може бути продовженням наших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н.Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
3. Задорожна М.Я. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за

- заг. ред. Н.Р. Нижник. Львів : Львівська політехніка, 2002. 352 с.
4. Кальниш Ю.Г. Деякі засади і принципи державного управління в країнах Європейського Союзу : навч. посіб. Київ : Атіка, 2005. 270 с.
 5. Нижник Н.Р. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н.Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
 6. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
 7. Олуйко В.М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Вид-во АДУ, 2001. 20 с.
 8. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 168 с.
 9. Прудіус Л.В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7.
 10. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
 11. Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання : навч. посіб. / упоряд. О.І. Сушинський. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. 292 с.
 12. Хаджирадева С.К. Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін : монографія / авт. кол.: В.М. Ємельянов, В.А. Негода, С.К. Хаджирадева та ін. Миколаїв : Ємельянова Т.В., 2018. 167 с.
 13. Хаджирадева С.К. Удосконалення системи визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців. *Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення*: наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с. С. 143–146.
 14. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка). Київ: ВД Дакор, 2016. 464 с. URL : <http://studies.in.ua/ru/administrativnoe-pravo-lecture/3900-publchna-sluzhba-posadov-ta-sluzhbov-osobi-publchnoyi-sluzhbi.html> (дата звернення: 15.03.2020).
 15. Теорія держави і права : підручник / О.В.Петришин, С.П.Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
 16. Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України; Кодекс, Закон від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.03.2020).
 17. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.03.2020).
 18. Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 15 вересня 2010 р. № 844. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/243653156> (дата звернення: 15.03.2020).
 19. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України : Наказ Служби безпеки України від 4 лютого 2016 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-16/ed20160204#n21> (дата звернення: 15.03.2020).
 20. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі ДСНС: наказ МВС України від 19.05.2016 № 387 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-16/ed20160519#n18> (дата звернення: 15.03.2020).
 21. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : Наказ МВС України від 13 червня 2016 № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16/ed20160613#n16><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-16/ed20160519#n18> (дата звернення: 15.03.2020).
 22. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України : Наказ Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17/ed20171121#n16> (дата звернення: 15.03.2020).
 23. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів : Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 28 лютого 2018 р. № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-18/ed20180228#n20> (дата звернення: 15.03.2020).

Yashutin I. The concept and essence of executive discipline in public service bodies

The article analyzes the conceptual field and essence of performing discipline in public service bodies, focuses on the need for a systematic study of the forms and methods of the state of performing discipline of civil servants, and will help to reveal the main directions for increasing the level of performing discipline in public service. The author of the article proposed to determine ways to optimize and adapt the experience of the European Community countries to increase the level of executive discipline in Ukrainian reality, to positively influence the further development and professionalization of public servants of public service bodies of Ukraine. The feasibility of studying the concept and essence of executive discipline in public service bodies is determined by the importance of the formation and development of a perfect public administration system, over time it will help increase the reputation of a public servant and will contribute to the formation of a qualitatively new public service system. The terms used in scientific research, "public service", "performing discipline", "public administration" reflect the trends in the development of scientific discourse on these issues and at the same time can become a platform for predictive conclusions regarding the directions of growth in the effectiveness of performing discipline in public service bodies and trends in further study. It is these factors that necessitate a thorough analysis of the terminological apparatus used in our study, especially since on the basis of such analysis it becomes possible to formulate our own interpretation of the conceptual field, on which our understanding of the theoretical and methodological aspects of ensuring performance discipline in public service bodies in Ukraine is based. The article deals with the essence of the terms "public service", "executive discipline", the author's definitions of definitions are given, taking into account all features of the conceptual field of research.

Key words: public service, professionalism of public servants, public administration reform, concept and essence, executive discipline, methods of control and support, countries of the European Community, adaptation of experience.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.8>

М. А. Аніщенко

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

ДОСВІД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано досвід антикорупційної діяльності інших держав, які мають значні успіхи провадження державної антикорупційної політики. На думку автора, до таких держав належать Франція, Румунія, Ізраїль, Велика Британія, Данія, Китайська Народна Республіка, Нова Зеландія, Сінгапур, Федеративна Республіка Німеччина та інші прогресивні держави. Зокрема звернено увагу на систему державних антикорупційних органів, роль громадськості в забезпеченні публічної антикорупційної політики, антикорупційну освіту й антикорупційне виховання, диджиталізацію роботи органів публічної влади, а також створення інших умов, що сприяють запобіганню та виявленню корупції.

Останні роки в Україні ознаменувалися початком розбудови нової антикорупційної політики, в межах якої було створено ряд державних антикорупційних органів (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд), а також започатковано подавання електронних декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того розпочав працювати Єдиний державний реєстр осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Однак державно-правові й суспільно-політичні реалії в Україні говорять про те, що зазначених заходів недостатньо для мінімізації рівня корумпованості в державі. А це означає, що слід рішуче оновити державну антикорупційну політику, в тому числі використовуючи передовий іноземний досвід. Наш аналіз здійснення антикорупційної політики в багатьох державах свідчить, що стан боротьби з корупцією не завжди залежить від наявності або відсутності спеціальних антикорупційних органів, натомість залежить від ефективності роботи правоохоронних і судових органів, які можуть і не спеціалізуватися суто на антикорупційній діяльності. Крім того, найбільше ефективність антикорупційної політики держави залежить від створення антикорупційних умов життєдіяльності суспільства, тобто таких соціальних умов, за яких займатися корупцією буде не вигідно й навіть соромно, некомфортно в соціально-економічному сенсі.

Ключові слова: антикорупційна політика іноземних держав, система антикорупційних органів, антикорупційна освіта, антикорупційні умови життєдіяльності суспільства.

Постановка проблеми. Для побудови ефективною моделі запобігання й протидії корупції Україні необхідно вивчати й використовувати ефективний антикорупційний досвід іноземних держав. В різ-

них державах світу склалися різноманітні системи запобігання й виявлення корупції, розслідування корупційних правопорушень, стандарти процедур публічної сфери. Корупція ж є масштабною проблемою Української держави та суспільства, що натеper серйозно заважає ефек-

тивному виконанню функцій держави та є величезною перешкодою на шляху до соціально-економічного добробуту. Вважаємо, заслуговує на увагу досвід антикорупційної політики деяких іноземних держав, який варто проаналізувати й зробити необхідні висновки щодо можливості використання певних компонентів іноземної практики запобігання та виявлення корупції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями провадження антикорупційної політики в різних державах світу займалися такі вчені, як Л. Вербицька, Т. Супрун, В. Нонік, А. Новак, А. Фальковський, В. Міщенко, К. Ростовська та інші. Однак в умовах не досить вдалих результатів боротьби з корупцією в Україні не втрачають актуальності подальші наукові дослідження зарубіжного досвіду державної антикорупційної політики з метою пошуку вдалих елементів для імплементації в українське антикорупційне законодавство та в практику антикорупційної діяльності України.

Мета статті. Проаналізувати механізми провадження антикорупційної діяльності іноземних держав і запропонувати можливості імплементації певних зарубіжних антикорупційних практик у державну антикорупційну політику України.

Виклад основного матеріалу. Так, для Франції характерна типова для багатьох країн Західної Європи структура спеціалізованих служб: Центральна рахункова Палата (лише виявляє порушення); Служба запобігання корупції; Центральна дирекція юридичної поліції; Центральна дирекція загального інформування; Центральний офіс покарання фінансових порушень у фінансовій сфері. Усі ці структури є державними й фінансуються з державного бюджету, працюють у визначеній для них сфері. Одночасно французькі фахівці вважають, що створення спеціалізованих служб і органів боротьби з корупцією має розглядатися не як основна мета, а як засіб для досягнення мети. На інституційному рівні протидію корупції в органах державної влади Франції очолюють: Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майновий стан парламентаріїв; Національна комісія з рахун-

ків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями); правоохоронні органи, такі як організація з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН, Міністерство юстиції, Відділ боротьби з корупцією (ВБК), створений у 2004 р. при Управлінні боротьби проти економічних і фінансових злочинів при Судовій поліції, а також Центральна служба запобігання корупції (далі – ЦСЗК), яка співпрацює з вищенаведеними правоохоронними структурами. Окремо варто зазначити про ЦСЗК, враховуючи її начебто центральну роль у протидії всім видам корупції. Насправді основними видами діяльності ЦСЗК є збирання інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. ЦСЗК активно здійснює інформаційно-просвітницьку діяльність і сприяє прийняттю кодексів етики в організаціях державного й приватного секторів. ЦСЗК не має повноважень розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. Проте якщо в результаті збирання інформації з'ясовуються факти, які свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві [1, с. 200].

З огляду на викладене у Франції відсутній окремий спеціалізований антикорупційний правоохоронний орган, а розслідування корупційних правопорушень покладено на структурний підрозділ судової поліції. Натомість у Франції функціонує державний орган, що здійснює профілактичну антикорупційну діяльність – Центральна служба запобігання корупції.

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. У 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах, 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими

обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та інші. Заморожено рахунки на 200 млн євро, 30 млн євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з 1 сенатора, 6 депутатів, 1 міністра та 10 колишніх міністрів. Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Національний антикорупційний директорат Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на добросовісність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені й притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [2].

Таким чином, ядром антикорупційної системи Румунії є правоохоронний орган – Національний антикорупційний директорат Румунії, функціями якого є розслідування й викриття корупційних правопорушень. Однак у Румунії відсутній державний орган, що відповідає за запобігання корупції.

У Державі Ізраїль не існує повністю організаційно відокремленого від інших правоохоронного державного органу, функцією якого є виключно боротьба з корупцією. Водночас існує спеціальний орган, який займається антикорупційною діяльністю й організаційно належить до системи поліції Ізраїлю. Також існує Об'єднаний центр інформації – своєрідна структура, до складу якої входять працівники поліції, прокуратури, податкового управління й інших органів, що здійснюють боротьбу з корупцією [3, с. 84]. Специфікою діяльності антикорупційного підрозділу «Лахав 433» є те, що підрозділ відповідає за особливо складні розслідування, отже поліцейські, що служать у ньому, оснащені найсучаснішими технологічними засобами, які дають змогу вести розслідування на високому сучасному рівні. А об'єднання всіх відділень під одним дахом допомагає, як вважають у центральному штабі поліції, ефективно протидіяти організованій злочинності й корупції, обмінюватися розвідувальною інформацією та вести фронтальну боротьбу з мафією [3, с. 89]. Посада Державного контролера була запроваджена в Ізраїлі в 1988 р. на підставі закону «Про державного контролера». Державний контролер теж наділений певними антикорупційними функціями, в тому числі щодо збору й оприлюднення відповідної інформації [3, с. 86]. У контексті боротьби з корупцією в Державі Ізраїль окремо варто згадати про роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Преса в Ізраїлі користується наданою їй свободою слова, розкриваючи факти корупції. Обговорення теми корупції в ЗМІ – це ще одна зона тиску на владу [3, с. 87].

В результаті антикорупційна система Ізраїлю характеризується відсутністю окремого правоохоронного органу, що займався б лише виявленням і розслідуванням корупційних правопорушень. Однак функції такого органу доволі успішно виконує антикорупційний підрозділ поліції «Лахав 433». Немає в Ізраїлі й окремого органу антикорупційної превенції, однак певні функції з запобігання корупції виконує Державний контролер, а також Об'єднаний центр інформації. Важливу роль у запобіганні й виявленні корупції відіграє вільна преса.

Цікавим для нашого аналізу є також антикорупційний досвід Великої Британії, що традиційно входить до десятки найменш корумпованих держав світу. На відміну від традиційного права в антикорупційному законодавстві прийнята презумпція винності посадовця, тобто обвинувачуваний має доводити свою правоту. Ще один важливий приклад для України – надзвичайно висока увага до громадської думки як інструмента формування політичної культури. Сьогодні найбільша увага громадськості прикута до питань, лобювання й купівлі політичного впливу, проблем зміни кордонів приватної й державної власності, морального клімату в країні, хабарництва й зловживання службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо. В сучасній історії Британії є приклад результатів роботи Комітету стандартів публічної сфери (Комітет Нолана), який є консультативним органом при уряді Великої Британії й працює від жовтня 1994 р. Фокус його роботи було зосереджено на членах парламенту, які працюють чи працювали консультантами фірм, які прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрах й інших посадовцях, що працюють у тих галузях, регулюванням яких займалися за часи роботи на посадах. Контроль за дотриманням антикорупційного законодавства забезпечує незалежний орган – Управління боротьби з великим шахрайством (UK Serious Fraud Office), яке здійснює проведення розслідувань у сфері злочинів, пов'язаних із шахрайством у великих розмірах і корупцією. З 2012 р. при Управлінні працює спеціальний відділ збору інформації, отриманої від фізичних і юридичних осіб щодо діяльності чиновників, організацій і фізичних осіб, які порушують положення Закону про хабарництво. Інформація збирається конфіденційним шляхом і надає істотну допомогу органам влади [4].

Аналізуючи викладене, робимо висновок про відсутність окремого правоохоронного антикорупційного органу у Великій Британії, оскільки функції розслідування корупційних правопорушень здійснює Управління боротьби з великим шахрайством. Процесуальною особливістю Великої Британії є те, що в розслідуванні саме

корупційних справ застосовується не презумпція невинуватості, а презумпція вини. У Великій Британії відсутній окремий превентивний антикорупційний орган, хоча його певні функції виконує дорадчий орган при уряді – Комітет стандартів публічної сфери. Крім того превенцію корупції у Великій Британії доволі успішно здійснює громадськість.

За оцінками Transparency International в останні роки Данія є найменш корумпованою країною в Європі і (разом з Новою Зеландією) однією з двох найменш корумпованих країн у світі. Можна стверджувати, що на сьогодні в країні сформувалася своєрідна антикорупційна культура. Предметом суспільного осуду є не лише корупція серед чиновників, а й серед пересічних громадян. Більшість компаній дотримуються політики «абсолютної нетерпимості» до хабарництва як у межах власної фірми, так і у взаємодії з зовнішніми партнерами. У разі працевлаштування обов'язковим є підписання найнятим співробітником спеціальної угоди, що містить зобов'язання про відмову давати чи брати хабарі. Порушення цього зобов'язання тягне звільнення з зазначенням в особовій справі й характеристики працівника причини розірвання з ним трудових відносин. В Данії існує ефективна система громадського контролю в особі інститутів громадянського суспільства, які спостерігають за діями політиків і чиновників. Інформація про рух коштів у країні є прозорою, відповідно, посадовці практично не в змозі приховувати свої доходи й видатки. Поряд з громадським діє й парламентський контроль за доходами міністрів. Пакет антикорупційних законів у Данії включає близько двадцяти законодавчих актів і передбачає кримінальну й адміністративну відповідальність приватних і юридичних осіб за умисне використання службового становища для незаконного отримання майнових і немайнових благ і переваг, а також за підкуп таких осіб. Найдієвішим виявився прийнятий у 2002 р. закон, який зобов'язує членів Уряду щорічно публікувати інформацію про свої доходи та майно. Одним з результатів його ухвалення став продаж міністрами своїх акцій

в іноземних компаніях з метою не наражатися на підозри у використанні службового становища у власних економічних інтересах. Спеціалізованих антикорупційних органів у Данії не існує. Розслідуванням корупційних правопорушень займається поліція. Виняток становлять злочини міжнародного характеру, якими займається відділ прокуратури з особливих економічних злочинів [5].

У Данії державні службовці на початку служби декларують свій майновий стан, а потім щороку – лише доходи, як і всі громадяни. Придбання нерухомості фіксується реєстраційною службою, інформація автоматично передається в податкову службу. Така сама система у Фінляндії. До того ж у разі виявлення невідповідності доходів і видатків громадянина Податкове відомство Фінляндії направляє лист платникові податків з проханням дати пояснення й указати джерело доходу [6].

З указаного випливає, що в найменш корумпованій державі Європи – Данії немає жодних спеціалізованих антикорупційних органів, а протидією корупції займається поліція; здійснюється певний парламентський антикорупційний контроль чиновників найвищого рангу. Активна боротьба й профілактика корупції простежується на нижньому рівні – на підприємствах, в установах й організаціях, а також у широких колах громадянського суспільства.

Натомість в Україні відсутня методика провадження антикорупційної діяльності в юридичних особах приватного права, що потребує врегулювання на рівні Кабінету Міністрів України [7, с. 214].

Доцільним для нашого вивчення є також антикорупційний досвід Китаю. Системності в реалізації антикорупційної стратегії додало унормування інституційних процесів. Так, 11 березня 2018 р. згідно з поправками до Конституції Китайської Народної Республіки (далі – КНР), схваленими на 3-му пленарному засіданні 1-ї сесії Всекитайських зборів народних представників (далі – ВЗНП) 13-го скликання, спеціалізований антикорупційний орган – Державна наглядова комісія включений до Конституції КНР як державний орган нового типу нарівні з ВЗНП, Держрадою, Центральною військовою радою КНР, Верховним народ-

ним судом і прокуратурою. Антикорупційна політика Голови КНР у боротьбі з корупцією має авторитет і підтримку в китайському суспільстві. Так, відповідно до соціопитування Державного статистичного управління КНР понад 90% китайських громадян задоволені результатами боротьби влади з корупцією та з ентузіазмом повідомляють про прояви корупції гарячою телефонною лінією та через інтернет-сайт. За корупцію в Китаї передбачені суворі покарання, в тому числі й смертна кара. Цікаво, що попри масштабність і комплексність антикорупційної стратегії чиновники в Китаї не соромляться красти у великих розмірах, але дрібну корупцію в країні все ж приборкали. Практично неможливо зустріти китайського «даїшника», лікаря, посадову особу в військкоматі, яка б натякала на певну «подяку». Ніхто не хоче загримити на 10 років до в'язниці, і коефіцієнт страху працює безвідмовно [8].

Боротьба з корупцією в Китаї базується на роботі спеціального правоохоронного органу – Державної наглядової комісії й спирається на всебічну підтримку китайських громадян.

Одним зі світових лідерів у питаннях боротьби з корупцією серед сучасних держав є Нова Зеландія. Зараз ключовою правоохоронною організацією, що фокусується на боротьбі з корупцією в Новій Зеландії, є SFO (the Serious Fraud Office – Управління боротьби з великим шахрайством). Штат цієї установи нараховує лише близько 50 працівників, з яких 90% працюють «у полі»: це судові й фінансові слідчі й бухгалтери-криміналісти. Прикметно, що в Новій Зеландії немає юридично зобов'язального визначення корупції. Критеріями, на основі яких керівництво SFO приймає рішення про належність справи до своєї компетенції є:

– вплив (скільки людей зазнало негативного впливу і наскільки значним цей вплив був);

– масштаб (якщо це підриває суспільну довіру до Нової Зеландії як надійного місця для інвестування або ставить під сумнів благонадійність фінансових ринків країни);

– складність (фактологічна, фінансова або юридична складність, що визначає

неможливість успішного розслідування справи силами інших правоохоронних органів);

– громадський інтерес і запобіжний вплив, який може бути досягнутий у разі успішного судового переслідування; важливим методом запобігання корупції в Новій Зеландії є просвіта громадян з питань своєчасного виявлення ознак корупційної поведінки й протидії їй. Кожен новозеландець може пройти антикорупційний електронний навчальний курс. За задумом розробників курсу результатами навчання мають бути:

– розуміння того, що таке корупція й чому важливо їй запобігати;

– ознайомлення з прикладами сценаріїв (як запобігти й чинити опір хабарництву й корупції);

– розуміння антикорупційного законодавства та його наслідків для кожного;

– знання про те, як повідомляти про випадки хабарництва й корупції [9].

Таким чином, в одній з найменш корумпованих держав світу – Новій Зеландії взагалі відсутнє нормативне визначення корупції, не говорячи вже про спеціалізовані антикорупційні органи. Однак громадянське суспільство й загальні органи публічної влади проводять ефективну діяльність з питань запобігання й виявлення корупції.

Значними успіхами в антикорупційній діяльності відзначається Сингапур, в основу антикорупційної політики якого покладені такі положення:

– зміцнення верховенства закону;

– створення й функціонування ефективного спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями, що працює на принципі чесності й відданості своїй справі;

– спрощення процедур прийняття державно-управлінських рішень і вилучення будь-яких нечітких або двозначних положень у законодавстві;

– ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки (скасовані практично всі дозволи й ліцензії для здійснення підприємницької діяльності);

– ліквідація всіх форм імунітету для депутатів, чиновників і суддів;

– громадський осуд є невід'ємною частиною процесу покарання;

– систематичне проведення перевірок доходів і витрат чиновників і членів їхніх сімей;

– державні службовці зобов'язані заповнювати спеціальну декларацію щодо відсутності боргів, наявності яких припускає ризик вчинення корупційних дій;

– гідна оплата праці зменшує стимул до здійснення корупційних дій (установлення високих зарплат мотивує до праці на державній службі: так, заробітна плата державних службовців, які займають відповідальні посади, відповідає рівню зарплат топменеджерів приватних корпорацій (до 20–25 тис. доларів на місяць));

– підвищення якості підбору кадрового державного апарату;

– подання особистого прикладу бездоганної поведінки на найвищому рівні;

– запровадження елементів електронного урядування [10].

Дуже успішний досвід Сингапуру в боротьбі з корупцією характеризується ефективним функціонуванням спеціалізованого антикорупційного органу – Бюро з розслідування випадків корупції, а також створенням системи сприятливих антикорупційних умов (наприклад, відсутність суперечностей у законодавстві, діджиталізація публічного управління, гідна оплата праці тощо).

В основу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання брудних грошей». Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима в розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У такому випадку Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру,

позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом пильної уваги з боку правоохоронних органів [11].

В Німеччині функції з запобігання та виявлення корупції також покладено на органи загального публічного управління, значна увага державної антикорупційної політики приділяється превентивній антикорупційній діяльності.

Висновки. Таким чином, досвід іноземних держав у питаннях боротьби з корупцією є актуальним і корисним для антикорупційних практик в Україні. Однак це не означає, що Україні варто копіювати систему запобігання й виявлення корупції тих держав, що мають успішний антикорупційний результат. Упевнені в тому, що Україні варто побудувати свою власну ефективну антикорупційну політику, виходячи саме з українських соціально-економічних і правових реалій і враховуючи позитивний зарубіжний досвід.

Вважаємо, що для України необхідно запровадити зарубіжний антикорупційний досвід у таких аспектах:

- запровадження презумпції вини в розслідуванні корупційних правопорушень;
- посилення антикорупційної діяльності на рівні підприємств, установ й організацій:

 - широка антикорупційна освіта населення;
 - формування суспільної нетерпимості до корупції;
 - створення безколізійного законодавства;
 - диджиталізація публічного управління;
 - встановлення гідної оплати праці;
 - запровадження реєстру корупційних підприємств;
 - широке залучання громадськості до антикорупційної діяльності;
 - спрощення дозвільних бюрократичних процедур;
 - ліквідація всіх видів імунітету посадовців;

– перевірка відповідності доходів і видатків кожного громадянина України.

Список використаної літератури:

1. Супрун Т. М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 2–3 (6–7). С. 199–204.
2. Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. URL: <http://dpspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/28527/1/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.pdf>.
3. Фальковський А. О. Досвід створення та функціонування спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу в Державі Ізраїль. *Lex Portus*. 2018. № 1 (9). С. 83–92.
4. Вербицька Л. Антикорупційний досвід Великобританії. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/49722/>.
5. Міщенко В. Антикорупційний досвід Данії. URL: <https://www.gurt.org.ua/articles/49562/>.
6. Електронне декларування в Україні та зарубіжний досвід. URL: <http://berezivka-rda.odessa.gov.ua/pravova-osvta-naselennya/berezivka-pravova-osvta-naselennya/stattya-elektronne-deklaruvannya-ukrana-zarubzhnij-dosvd/>.
7. Аніщенко М. Антикорупційний менеджмент у закладах охорони здоров'я: правовий аспект. *Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики*. № 2 (30). 2019. С. 209–214.
8. Нонік В. Антикорупційний досвід Китаю: від імперських часів до сьогодення. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/8.pdf.
9. Міщенко В. Рецепти антикорупційного успіху Нової Зеландії. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/50782/>.
10. Нонік В. Сингапурська антикорупційна історія: досвід для України. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1509>.
11. Проекти ВГО «Успішна Україна». Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.

Anishchenko M. Experience of anti-corruption policy of foreign states: opportunities for implementation in Ukraine

The article analyzes the experience of anti-corruption activities of foreign countries, which have significant successes in the implementation of state anti-corruption policy. According to

the author, such countries include France, Romania, Israel, the United Kingdom, Denmark, the People's Republic of China, New Zealand, Singapore, the Federal Republic of Germany and other progressive states. In particular, attention was paid to the system of state anti-corruption bodies, the role of the public in ensuring public anti-corruption policy, anti-corruption education and anti-corruption education, the digitization of the work of public authorities, as well as the creation of other conditions conducive to the prevention and detection of corruption.

The last years in Ukraine marked the beginning of the development of a new anti-corruption policy, within which a number of state anti-corruption bodies (National Agency for Prevention of Corruption, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, specialized anti-corruption prosecutors, the Supreme Anti-Corruption Offenses Court), electronic declarations of persons authorized to perform the functions of state or local self-government were initiated. In addition, the Unified state register of corrupt or corrupt offenders was opened.

However, state-legal and socio-political realities in Ukraine say that these measures are not enough to minimize the level of corruption in the country. This means that the state anti-corruption policy should be strongly updated, including by using good international experience. Our analysis of the implementation of anti-corruption policies in many countries shows that the state of the fight against corruption does not always depend on the presence or absence of specialized anti-corruption bodies, but depends on the effectiveness of law enforcement and judicial bodies, which may not specialize exclusively in anti-corruption activities. In addition, the key role in the effectiveness of anti-corruption policy of the state is played by the creation of anti-corruption conditions of society, that is, such social conditions under which corruption will not be profitable and even shameful, not comfortable in the socio-economic sense.

Key words: anticorruption policy of foreign states, system of anticorruption bodies, anticorruption education, anticorruption conditions of life of society.

УДК 351.85

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.9>**К. Є. Балабуха**заступник директора Інституту економіки
Класичного приватного університету

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто реформу децентралізації як один із перспективних напрямків удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні. Окреслено генезис реформи децентралізації загалом та у сфері культури зокрема. Наводяться принципи децентралізації у сфері культури в Україні, які ґрунтуються на рівномірному розподілі поступу до культурних заходів та подій на всій території України, реорганізації культурних закладів із оновленням функціонального навантаження; перерозподілі повноважень регіонам; регулюванні фінансового розподілу між всіма рівнями та створенні мультифункціональних центрів на базі бібліотек та будинків культури. Окреслено фінансову складову частину процесу з розподілом відповідальності джерел фінансування між різними рівнями реалізації культурної політики в Україні. Наводяться принципи управління культурною сферою в умовах упровадження реформи децентралізації зі структурним розподілом повноважень із метою підвищення ефективності регулювання дій учасників процесу. Визначено, що на регіональному і місцевому рівні стратегічні управлінські рішення повинні бути диференційовані саме залежно від рівня готовності окремих регіонів і громад до модернізаційних перетворень. Урахування кожного окремого рівня та громади надасть якісно нові принципи управління та зробить можливим підвищення ефективності адресних програм. Конструктивна взаємодія держави і суспільства в розробленні та подальшій реалізації, формування цільових програм функціонування та розвитку сфери культури призведе до якісного нового рівня функціонування сфери культури на території України.

Ключові слова: сфера культури, децентралізація, реформування органів місцевого самоврядування, фінансування, управління, інфраструктура, громада.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення сфера культури потерпає від епохальних змін. Одним із головних досягнень останніх п'яти років є реформа децентралізації, яка безпосередньо торкнулась і культурної сфери. Децентралізація передбачає повне реформування органів місцевого самоврядування, в тому числі делегування прав вирішувати питання за всіма напрямками діяльності на нижніх ланках системи управління – на рівні громад.

Фундаментальною основою децентралізації є передача як повноважень, так і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Це рішення надає можливість реалізувати повноваження максимально ефективно з мінімаль-

ними витратами. Як наслідок, громади районів та областей мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси для того, щоб самостійно та на належному рівні утримувати будинки культури та клуби, сквери та культурні пам'ятки, театри та будинки молоді, інфраструктуру тощо. Водночас накладається відповідальність за законність (в умовах чинного законодавства України) та ефективність упроваджених рішень.

Три основні бази, або загальне підґрунтя, на якому базується ефективна модель місцевого самоврядування, – це контроль, повноваження та фінансові ресурси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У поточному десятилітті спостерігається стійке зростання досліджень і розробок щодо реформи децентралізації

загалом та її впливу на сферу культуру в Україні зокрема.

І.В. Бовсунівська та О.О. Бутник [1] розкрили досвід ефективної реформи європейських країн для України в умовах децентралізації. Авторами детально опрацьовано принципи географічної децентралізації, досліджено напрямки подолання фінансової нерівності.

Основні методичні підходи до реалізації механізмів децентралізації розкрито в науковій доповіді [2]. У науковій доповіді представлено методичні підходи до оцінювання впливу процесів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад.

О. Єжова [3] обґрунтувала сутність упровадження реформи децентралізації, зазначила, що добровільне об'єднання територіальних громад продемонструвало значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу – одне з головних завдань. На всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади. Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня.

Незважаючи на масштабність наукових досліджень щодо впровадження реформи децентралізації у сферу культури в Україні, згадана тема залишається вивченою не повною мірою та потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою статті є дослідження реформи децентралізації як одного з перспективних напрямків удосконалення механізмів державного регулювання сфери культуру в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році була затверджена загальна концепція реформи децентралізації на Україні, в рамках якої детально окреслена філософія того, як вона (реформа) повинна проводитися. У контексті цієї філософії були прийняті кілька ключових нормативно-правових актів. Одними з найбільш значущих стали: закони про

добровільне об'єднання територіальних громад (ОТГ) та співробітництво громад. Також у рамках бюджетної децентралізації були внесені зміни до Бюджетного кодексу. Таким чином, були оформлені юридичні рамки для старту і проведення першого етапу реформи.

На території сучасної України процес децентралізації до 2016 року не торкався сфери культури. І лише у 2016 році реформа децентралізації почала активно реалізовуватися. Фундаментальною базою послужили законодавчі акти України (Концепція «Децентралізація: сектор Культура», Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури», Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами та ін.), впровадження фінансової підтримки територіальних громад, яка спрямована на забезпечення повноцінного соціально-економічного та культурного розвитку регіонів країни.

Головними принципами децентралізації у сфері культури в Україні є:

– рівномірний розподіл поступу до культурних заходів та подій на всій території України, враховуючи сільську місцевість, відповідно до потреб місцевого населення;

– реорганізація культурних закладів із оновленням функціонального навантаження та регулюванням соціальної і економічної складових частин локальних закладів культури;

– перерозподіл повноважень регіонам із метою ефективного використання потенціалу та розмежування функціонального навантаження між усіма рівнями влади;

– регулювання фінансового розподілу між усіма культурними закладами різних рівнів та окремими культурними проектами. Для підвищення ефективності фінансування та збільшення прибутків альтернативним способом існує краудфрандинг;

– створення мультифункціональних центрів на базі бібліотек та будинків культури.

Звісно, в умовах становлення економіки України першочерговими завданнями є фінансування сфери культури та визначення суб'єктів відповідальності за використання фінансових коштів. Як інструмент для розроблення управлінських рішень у сфері визначення джерел і напрямів фінансування сфери культури в Україні пропонуємо розглянути матрицю відповідальності (табл. 1).

Управління у сфері культури обов'язково повинно здійснюватися з урахуванням усіх реалій сучасної змішаної економіки. При цьому у сфері культури ринковий аспект управління стає важливим інструментом використання маркетингових технологій, оскільки в даний час орієнтація на споживача, а також формування і задоволення попиту виступає як один із ключових принципів здійснення діяльності організацій сфери культури.

Надана підтримка безпосередньо з боку держави, меценатів, спонсорів певною мірою залежить від того, наскільки різні сфери культури, затребувані суспільством, є соціально значущими, привабливими для різних цільових аудиторій. Активне застосування ринкових механізмів у безпосередньому поєднанні з державною підтримкою, а також упровадженням стратегічного планування також сприятиме розвитку сфери культури в регіонах і на місцях, що більшою мірою дозволить враховувати інтереси місцевого населення в реалізації наявних культурних потреб. У цьому плані як актуальне управлінське завдання можна назвати пошук балансу між державною участю в діяльності сфери культури і наявністю найбільш повної свободи культурного самовираження [4].

У даний час на території України в області культури не тільки недостатньо фінансових ресурсів, але також і не простежується чітких механізмів із їх перерозподілу, проведеної оцінки ефективності витрачання,

Таблиця 1

Розподіл відповідальності джерел фінансування між різними рівнями реалізації культурної політики в Україні

Рівні реалізації державної політики у сфері культури	Способи та джерела фінансування культурної політики в Україні		
	Державний або муніципальний бюджети	Приватні інвестиції	Ресурси некомерційних організацій та громадян, які проявляють ініціативу
Державний	Великі проекти національного масштабу, що мають, перш за все, соціальну ефективність і спрямовані на формування загальнолюдських і загальнонаціональних цінностей	Великі проекти, які мають національний масштаб і яскраво виражений комерційний ефект (фільми, спектаклі)	–
Регіональний	Проекти, що мають яскраво виражену соціальну ефективність і спрямовані на підтримку і формування національних, культурних і релігійних традицій і особливостей простору регіону	Проекти, спрямовані на розвиток території і населення регіону, що мають комерційний ефект (культурно-розважальні центри, виставкові центри)	Мікропроекти, спрямовані на формування регіонального культурного середовища (свята, фестивалі, виставки, конкурси)
Муніципальний	Проекти, що мають яскраво виражену соціальну ефективність, спрямовані на підтримку і формування національних, культурних і релігійних особливостей культурного простору муніципальної освіти	Проекти, до яких інвестор, крім комерційної вигоди, має приватний, суб'єктивний інтерес (фінансування окремих виставок художників, вистав, мікропроектів)	Мікропроекти, спрямовані на формування локального культурного середовища (свята, фестивалі, виставки, конкурси, квести)

яка безпосередньо відповідає сучасним вимогам і реаліям. Також слід звернути особливу увагу на розвиток системи управління і стратегічного планування з обов'язковим урахуванням тих особливостей, які накладаються галузевими параметрами і характеристиками функціонування ряду галузей сфери культури в умовах децентралізації. Такий підхід допоможе внаормувати діяльність управлінських механізмів у культурній діяльності на регіональному та місцевому рівнях, оптимізувати процедури менеджменту в даній сфері, що дозволить нормалізувати дію механізмів отримання і подальшого розподілу фінансових ресурсів на окремі культурні заходи, проекти і програми.

Важливою проблемою виступає також вироблення критеріїв оцінки ефективності робіт установ культури. Це має велике значення з огляду на розподіл фінансових ресурсів і потоків, які забезпечують виконання різного роду культурних проектів та заходів. Одним із інструментів, який дозволив би поліпшити роботу в цьому напрямку, може бути впровадження спеціальної системи коефіцієнтів результативності в роботі установ культури [5]. Також у муніципальних утвореннях важливо вдосконалювати систему здійснення фінансування культурних установ з обов'язковою орієнтацією на вже розроблені нормативи надання населенню культурних сервісів із безпосереднім урахуванням стандартів у сфері культури із застосуванням нормативів подушного фінансування.

Україна як самостійна держава потребує дій у сфері збільшення питомої ваги програмно-цільових методів як в управлінні, так і у фінансуванні сфери культури регіонів і муніципалітетів, що у процесі реалізації культурної політики забезпечить системний характер, підвищить ефективність бюджетного фінансування. Програми в культурній сфері повинні бути орієнтовані саме на підвищення стартових можливостей, на реалізацію людського потенціалу населення окремої території. Основним компонентом соціально-економічного розвитку областей України має бути відтворення людини з формуванням відповідної інфраструктури для її діяльності і життєзабезпечення.

У сфері культури стратегічні управлінські рішення на регіональному і місцевому рівні повинні бути диференційовані саме залежно від рівня готовності окремих регіонів і громад до модернізаційних перетворень. Урахування специфіки регіонів сприятиме підвищенню ефективності та адресних культурних програм. Важливою в цьому плані є і наявність конструктивної взаємодії держави і суспільства в розробленні та подальшій реалізації, формуванні цільових програм функціонування та розвитку сфери культури. Хоча багато організацій сфери культури із самого початку не орієнтовані на одержання прибутку як свою основну діяльність, проте в сучасній змішаній економіці вони повинні враховувати специфіку ринкових відносин і конкуренції, застосовувати механізми стратегічного планування і маркетингові інструменти.

Нинішнє фінансове становище багатьох українських організацій культури зумовлює необхідність модернізації системи управління, включення в неї цілісної концепції маркетингу, виділення маркетингової діяльності в один із пріоритетних напрямків. Таким чином, сучасна система механізмів управління у сфері культури вимагає переходу від директивного методу до більш гнучкого регулювання культурних процесів у регіоні та на рівні громад, а також формування децентралізованої системи регулювання, яка є максимально демократичною, з активною участю в даному процесі населення. У цьому відношенні принципи реформи децентралізації виступають як один із найважливіших засобів здійснення структурної управлінської політики на регіональному рівні та на рівні муніципалітету.

Висновки та пропозиції. В Україні сучасні умови культурного розвитку потерпають від нерівномірного розподілу коштів та засобів, спрямованих на реалізацію культурної політики в межах держави. Реформа децентралізації є провідним механізмом в інноваційному розвитку та модернізації сфери культури. Зважаючи на мінімальний рівень розвитку культурної сфери в селах, саме впровадження реформи децентралізації надасть можливість самостійно визначати першочерго-

вість завдань і пріоритетів фінансування, чим може поліпшитися не тільки місцева інфраструктура, але і сфера культурних індустрій, що підвищить рівень культурного розвитку населення та загальний індекс людського розвитку у країні загалом. Диференціація управлінських рішень на регіональному і місцевому рівні сприятиме локальному переходу до модернізаційних перетворень. Вплив на розроблення та подальшу реалізацію, формування цільових програм функціонування та розвитку сфери культури здійснить конструктивна взаємодія держави і суспільства, що призведе до якісно нового рівня функціонування сфери культури на території України.

Список використаної літератури:

1. Бовсунівська І.В. Децентралізація у сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 79–83.
2. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів : ІРД НАНУ, 2018. 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
3. Єжова О. Результати впровадження реформи децентралізації. *Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2018 р.* / за заг. ред. І.А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 29–37.
4. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.
5. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. ; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

Balabukha K. Decentralization reform as one of the promising areas for improving the mechanisms of state regulation of the cultural sphere in Ukraine

The article considers decentralization reform as one of the promising directions for improving the mechanisms of state regulation of the cultural sphere in Ukraine. The genesis of decentralization reform in general and in the cultural sphere in particular is outlined. The principles of decentralization in the sphere of culture in Ukraine are presented, which are based on a uniform distribution of progress to cultural events and events throughout the territory of Ukraine, reorganization of cultural institutions with updating of functional load; redistribution of powers to regions; regulation of financial distribution between all levels and creation of multifunctional centers based on libraries and houses of culture. The financial component of the process of allocation of responsibility of sources of funding between different levels of cultural policy implementation in Ukraine is outlined. The principles of cultural management in the context of the implementation of decentralization reform with a structural division of powers are presented in order to increase the efficiency of regulating the actions of participants in the process. It is further defined that at the regional and local level strategic management decisions should be differentiated precisely depending on the level of readiness of individual regions and communities for modernization transformations. Taking into account each individual level and community, it will provide new management principles and increase the effectiveness of targeted programs. Constructive interaction of the state and society in the development and further realization, formation of targeted programs of functioning and development of the sphere of culture will lead to a qualitative new level of functioning of the sphere of culture in the territory of Ukraine.

Key words: culture, decentralization, reform of local self-government, financing, governance, infrastructure, community.

УДК 351.078: 330.322

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.10>

Л. І. Бережанська

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ЇЇ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ІМІДЖУ

Сприйняття України учасниками інвестиційного ринку як інвестиційно привабливої держави залежить від її інвестиційного іміджу. Враховуючи сучасні тенденції розвитку світової економіки (глобалізаційні процеси, зростання ступеня конкурентності за кваліфіковану робочу силу, залучення інвестиційних ресурсів та інше), питання формування, підтримання й використання позитивного інвестиційного іміджу для будь-якої національної економіки набуває дедалі вищого пріоритету.

У сучасному національному законодавстві відсутнє трактування терміну «інвестиційний імідж», хоча ще у 2002 р. Кабінет Міністрів України схвалив Програму «Інвестиційний імідж України». Також на сьогодні не існує загальноприйнятої класифікації чинників, які впливають на інвестиційний імідж держави.

Однією з причин негативних змін інвестиційного іміджу України є непослідовні й численні правки національного податкового законодавства.

Також негативно впливають на інвестиційний імідж країни такі чинники: непрозорість процедур прийняття рішень органами влади, високий рівень корупції в органах публічної влади й низький рівень захисту інвесторів (непередбачений захист від воєнних дій), окупація територій Донецької, Луганської областей та АР Крим тощо.

Ми вважаємо, що на інвестиційний імідж держави впливають перманентні й тимчасові чинники. Під перманентними чинниками ми розуміємо такі, що є незмінними чи відносно постійними (можуть змінюватися протягом тривалого періоду часу). Такими ми вважаємо чинники:

а) геополітичні (географічне розташування) – сприятливі кліматичні умови, наближеність до світових ринків; забезпеченість стратегічними природними ресурсами, що необхідні для розвитку певного виду бізнесу;

б) соціокультурні (демографічна ситуація) – демографічне навантаження, середній вік населення.

До тимчасових чинників відносимо такі:

а) соціокультурні (наявність кваліфікованої робочої сили) – доступність освіти та її рівень, показник безробіття, середній розмір заробітної плати;

б) економічні – показник ВВП; рівень інфляції; податкова політика.

Використання часового фактора для класифікації таких чинників сприятиме чіткішому плануванню державних заходів у довготривалій і короткотривалій перспективі формування й підтримання позитивного інвестиційного іміджу країни. Вважаємо також, що є потреба в розробленні національної стратегії формування й розвитку позитивного інвестиційного іміджу. Така стратегія повинна сприяти уникненню фрагментарності в державних підходах щодо інвестиційної політики.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інвестиції, інвестиційний імідж держави, інвестиційна привабливість, інвестиційний клімат, механізм державного управління, фактори (чинники) впливу на формування інвестиційного іміджу.

Постановка проблеми. Сприйняття України учасниками інвестиційного ринку як інвестиційно привабливої держави залежить від її інвестиційного іміджу. Враховуючи сучасні тенденції

розвитку світової економіки (глобалізаційні процеси, зростання ступеню конкурентності за кваліфіковану робочу силу, залучення інвестиційних ресурсів та інші), питання формування, підтримання й використання позитивного інвестиційного іміджу для будь-якої

національної економіки дедалі більше набувають пріоритету.

Також сучасні тенденції пришвидшеного розвитку всіх процесів життєдіяльності людства, у тому числі й в економічній сфері, потребують адекватного та своєчасного реагування на виклики сьогодення. Позитивний інвестиційний імідж України опосередковано сприятиме реалізації всіх процесів життєзабезпечення українського суспільства – від задоволення базових потреб громадянина до подовження тривалості життя й підвищення його якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому дослідженню формування інвестиційного іміджу країни й поліпшення інвестиційного клімату присвячені роботи таких фахівців, як А. Бондар, А. Бугар, Н. Брюховецька, М. Вовк, О. Гаврилюк, Д. Гороховський, А. Єдамова, О. Зеленько, Н. Карачина, К. Малько, К. Паливода, Л. Панасенко, Т. Рибаченко, О. Рогач, Ю. Руснак, Л. Сорока, О. Фаборовський, Г. Федоров, О. Федорчак, О. Черноплеча, І. Чурута, А. Шабаліна, Є. Яковлева та інших. На сучасному етапі державотворення проблематика удосконалення державної політики в інвестиційній сфері з метою залучення іноземних інвестицій потребує окремого дослідження.

Мета статті – виокремлення основних засад державної політики щодо формування її інвестиційного іміджу.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що формування інвестиційного іміджу України відбувається за такими основними стратегічними напрямками:

- лібералізація ділової й інвестиційної активності, розвиток ринку товарів і послуг;

- дерегуляція підприємницької діяльності, створення стабільної нормативно-правової бази з питань регулювання інвестиційної діяльності;

- поліпшення корпоративного й державного управління, реформування адміністративної системи;

- усунення обмежень для залучення міжнародного капіталу з метою активізації інвестиційної діяльності;

- удосконалення фінансової системи, проведення антикорупційних заходів;

- мінімізація політичних ризиків [18].

Зазначимо, що в сучасному національному законодавстві відсутнє трактування терміну «інвестиційний імідж», хоча ще у 2002 р. Кабінет Міністрів України схвалив Програму «Інвестиційний імідж України», метою якої було вдосконалення механізму функціонування інформаційного ринку як одного з визначальних чинників активізації інвестиційної діяльності в цілому та об'єктивне інформування національної та світової спільноти про досягнення Україною позитивних змін в економічному й соціальному розвитку [18].

В аналітичному дослідженні Ю. Щегельська вказує на фрагментарність державної політики формування іміджу держави на міжнародній арені [28]. Звернімося до визначень терміну «інвестиційний імідж держави». Так, під інвестиційним іміджем Федоров Г. (2018) розуміє «відповідне сприйняття державної економіки та її інвестиційного клімату управляючими транснаціональних організацій, інвестиційними фондами, міжнародними діловими засобами масової інформації та інше. Тобто інвестиційний імідж є відповідною динамічною складовою частиною загального бренду держави» [21, с. 99]. Подібне визначення трапляється й в інших дослідників [1]: інвестиційний імідж є «...складовою загального іміджу країни та є сприйняттям економіки та її інвестиційного клімату керівниками транснаціональних корпорацій, інвестиційними фондами, міжнародними діловими ЗМІ та діловим світом загалом».

У сучасній науковій літературі з тематики дослідження трапляються різні класифікації чинників, що впливають на формування інвестиційного іміджу держави. Так, Є. Мордань й А. Гуца розрізняють три групи чинників, що впливають на інвестиційний клімат країни [14, с. 35]:

- економічні (зовнішньоекономічні умови, ринок праці, економічна динаміка країни, стан внутрішнього ринку, інвестиційна активність інвесторів);

- політично-правові (податкова система, державна інвестиційна політика, політико-правові умови, нормативно-правове поле інвестиційної діяльності, інституційна система);

– матеріально-технічні (наявний виробничий потенціал, розвиток інфраструктури).

Зауважимо, що державна інвестиційна політика реалізовується через інституційну й податкову системи за допомогою змін нормативно-правового поля інвестиційної діяльності. Тому ми вважаємо, що державна інвестиційна політика є чинником вищого порядку відносно перерахованих вище.

Учений Т. Кубах виокремлює такі негативні чинники, які впливають на інвестиційний імідж держави:

а) політична й економічна нестабільність (зміна геополітичних пріоритетів, часта зміна влади, високий рівень корупції у владних структурах, відсутність стратегії розвитку держави з чіткими цілями й планом реалізації, а також незбалансований розвиток регіонів України, нестабільність в економічному зростанні, невідповідність задекларованих нормативних і законодавчих актів реальним діям органів влади, суттєвий фіскальний тиск, значне скорочення кількості представників малого й середнього бізнесу, загострення питання захисту прав власності й інтелектуальних прав, скорочення обсягів виробництва на підприємствах, суттєве зниження платоспроможного попиту населення, невирішеність земельного питання, зношеність основних фондів);

б) правова небезпека (високий рівень корупції в органах судової системи, вибіркове законодавство, часта зміна законів й адміністративних процедур);

в) соціальна нестабільність (відсутність довіри до влади, соціальна незахищеність більшої частини населення, упередженість судових рішень, безкарність представників влади, сепаратистські виступи й глибокі політичні потрясіння) [12].

Погоджуючись загалом з наведеними чинниками, зазначимо, що деякі з них вже втратили свою актуальність (наприклад, «зміна геополітичних інтересів»), натомість з'явилися нові (окупація частин Донецької, Луганської областей, АР Крим).

На сьогодні не існує загальноприйнятої класифікації чинників, які впливають на інвестиційний імідж держави. Окремі спроби такої класифікації здійснювали

у своїх дослідженнях І. Щербатенко, О. Горбачова (2013), Ю. Руснак (2016), Є. Мордань, Гуца А. (2017), О. Цанько (2017), Г. Федоров (2018), В. Чорній, Д. Лютенко (2018) та інші [14; 21; 23; 24; 29].

Можна провести паралель із загальноприйнятим поділом чинників формування інвестиційної привабливості держави на інституціональні, економічні й соціальні, які існують на мікро-, мезо- й макрорівнях [21, с. 100].

Федоров Г. (2018) виокремлює такі негативні чинники формування позитивного іміджу держави:

а) збереження сучасних тенденцій інвестування лише в ті проєкти, котрі приносять швидкий прибуток;

б) високий ризик інвестування внаслідок економічної й політичної нестабільності [21, с. 100–1001].

Однією з причин негативних змін інвестиційного іміджу України є непослідовні й численні правки національного податкового законодавства. Особливо це проявляється щодо плати за користування надрами (наприклад, рентна плата за видобуток залізної руди). Зокрема підвищення рентних платежів передбачено законопроектом «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 30 серпня 2018 р. № 1210 [17].

Також негативно впливають на інвестиційний імідж країни такі чинники: непрозорість процедур прийняття рішень органами влади, високий рівень корупції в органах публічної влади, низький рівень захисту інвесторів (непередбаченість захисту від військових дій), окупація територій Донецької, Луганської областей та АР Крим тощо.

Ми вважаємо, що на інвестиційний імідж держави впливають перманентні й тимчасові чинники. Під перманентними чинниками ми розуміємо такі, які є незмінними чи відносно постійними (можуть змінюватися протягом тривалого періоду часу). До перманентних ми відносимо такі чинники:

а) геополітичні (географічне розташування) – сприятливі кліматичні умови,

наближеність до світових ринків; забезпеченість стратегічними природними ресурсами, необхідними для розвитку певного виду бізнесу;

б) соціокультурні (демографічна ситуація) – демографічне навантаження, середній вік населення.

До тимчасових чинників відносимо такі:

а) соціокультурні (наявність кваліфікованої робочої сили: доступність освіти та її рівень, показник безробіття, середній розмір заробітної плати);

б) економічні (показник ВВП, рівень інфляції, податкова політика).

Використання часового фактора для класифікації таких чинників сприятиме чіткішому плануванню державних заходів у довготривалій і короткотривалій перспективі з формування й підтримання позитивного інвестиційного іміджу країни. Вважаємо також, що є потреба в розробленні національної стратегії формування й розвитку позитивного інвестиційного іміджу. Така стратегія повинна сприяти уникненню фрагментарності в державних підходах щодо інвестиційної політики.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено сучасний стан формування й реалізації державної політики формування її інвестиційного іміджу. Визначено певну фрагментарність у підходах органів державної влади до розвитку іміджу держави як інвестиційно привабливої. Такий стан державної політики, ще й ускладнений зовнішніми й внутрішніми чинниками призвів до коливань інвестиційних рейтингів України на міжнародному рівні й відтоку іноземного капіталу з держави.

У дослідженні також приведено основні підходи до визначення терміну «інвестиційний імідж держави». Наявні у вітчизняній науці класифікації чинників впливу на формування інвестиційного іміджу дали підґрунтя для авторської класифікації таких чинників. Зокрема запропоновано використання часового фактора для таких чинників, що сприятиме чіткішому плануванню заходів у довготривалій і короткотривалій перспективі з формування й підтримання позитивного інвестиційного іміджу держави на глобальному ринку інвестицій.

Список використаної літератури:

1. Бірка М. І. Імідж України як один із основних детермінант залучення прямих іноземних інвестицій. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21.15. С. 162–169. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/imidzh-krayini-yak-odin-iz-osnovnih-determinant-zaluchennya-priamih-inozemnih-investitsiy>.
2. Бондар А. Г. Інвестиційний імідж України у контексті формування її національного бренду. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2013. Т. 20. Вип. 23 (3). URL: <https://visnukpfs.dp.ua/index.php/PFS/article/view/526/545>.
3. Бугар А. А. Роль інноваційного потенціалу країни у формуванні її міжнародного іміджу та інвестиційної привабливості. *Гілея: науковий вісник* : збірник наукових праць. 2019. Вип. 144. С. 15–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2019_144\(3\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2019_144(3)_5).
4. Вовк М. В. Формування інвестиційного іміджу України у світлі міжнародних рейтингів. *Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Гжицького*. 2013. Т. 15. № 2 (56). С. 51–57.
5. Гаврилук О. В. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України. *Фінанси України*. 2008. № 2–3. С. 68–81, 79–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2008_2_8 ; http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2008_3_8.
6. Гороховський Д. І. Чинники політичного впливу на процес формування позитивного іміджу інвестиційної привабливості регіону. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Філософія. Соціологія. Політологія»*. 2011. Т. 19. № 21 (2). С. 110–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2011_19_21\(2\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2011_19_21(2)_23).
7. Гринів Л. С., Кічурчак М. В. Національна економіка : навчальний посібник. Львів : Магнолія 2006, 2008. 464 с.
8. Дика М. В. Державна інвестиційна політика: її складові та значення у розвитку національної економіки. *Вісник ХНУ*. 2010. № 6. Т. 1. С. 29–32.
9. Єдамова А. М. Особливості формування інвестиційного іміджу України у Чорноморському, Каспійському регіонах та у Центральній Азії. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 103 (2). С. 99–101. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/artmv_2011_103\(2\)_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/artmv_2011_103(2)_26).
10. Зеленько О. О. Інвестиційний клімат в економіці України та шляхи його удосконалення. *Збірник наукових праць Хар-*

- ківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Економіка». 2016. Вип. 16. С. 40–46.
11. Карачина Н. П., Сорока Л. Ю. Вплив іміджу держави на інвестиційну привабливість підприємства. *Економічний простір*. 2014. № 85. С. 54–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/есpros_2014_85_8.
12. Кубах Т. Г. Інвестиційний клімат держави: теоретичний та практичний аспект. *Ефективна економіка*. 2013. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2604>.
13. Малько К. С. Інвестиційний клімат та інвестиційна привабливість України: чинники їх формування в сучасних умовах. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3 (165). С. 100–105.
14. Мордань Є. Ю., Гуца А. В. Інвестиційний клімат України та шляхи його поліпшення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 17. С. 33–38. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2017/8.pdf.
15. Паливода К. В. Проблеми формування привабливого інвестиційного клімату як засобу подолання деструкцій в економіці України. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 4–9. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2018/3.pdf
16. Панасенко Л. Формування інвестиційного іміджу території для забезпечення її інвестиційної привабливості. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. Вип. 37(2). С. 113–118. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpchdtu_2014_37\(2\)_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpchdtu_2014_37(2)_17).
17. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві : Проект Закону / Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520.
18. Про схвалення Програми «Інвестиційний імідж України» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. №477-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/477-2002-%D1%80>.
19. Рибаченко Т. Ю., Фаборовський О. Є. Імідж територій як фактор інвестиційної привабливості. *Економічний простір*. 2013. № 74. С. 142–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/есpros_2013_74_17.
20. Руснак Ю. І. Вплив політико-правових чинників на формування інвестиційного клімату. *Право і суспільство*. 2016. № 1(2). С. 101–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_1%282%29__20.
21. Федоров Г. О. Особливості формування інвестиційного іміджу України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2018. Т. 29(68). № 3. С. 97–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_3_20.
22. Федорчак О. Основні підходи до наукового визначення інвестиційного клімату. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 162–171. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_46/fail/ch1/20.pdf.
23. Цанько О. О. Дослідження факторів інвестиційної привабливості регіону у контексті формування засад забезпечення його конкурентоспроможності. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 1(7). С. 170–174. URL: <https://msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-28.pdf>.
24. Чорній В. В., Лютенко Д. Д. Інвестиційний клімат та інвестиційна привабливість України. URL: <http://conf.management.fmm.kpi.ua/proc/article/view/126625>.
25. Чорноплеча О. Проблема формування економічного іміджу України в контексті євроінтеграції. *Дослідження міжнародної економіки : збірник наукових праць*. 2011. Вип. 2(67). С. 111–123. URL: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25213/09-Chornoplecha.pdf?sequence=1>.
26. Чурута І. Інвестиційні рейтинги та їхній вплив на інвестиційний імідж країни. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2018. Вип. 3. С. 70–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2018_3_8.
27. Шабаліна Л., Кіскіна Н. Формування позитивного іміджу України як засіб підвищення її інвестиційної привабливості. *Схід*. 2013. № 4. С. 103–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Skhid_2013_4_20.
28. Щегельська Ю. П. Історія позиціонування держави Україна на міжнародній арені. URL: <http://gisap.eu/ru/node/475>.
29. Щербатенко І., Горбачова О. Аналіз факторів, що впливають на інвестиційну привабливість підприємств автотранспортної галузі. *Економічний аналіз*. 2013. Вип. 12. Ч. 4, С. 166–170.

Berezhanska L. Improvement of the state policy of formation its investment image

Ukraine's perception of the participants of the investment market as an attractive investment country depends on its investment image. Given the current trends in the world economy (globalization processes, increasing the level of competitiveness for skilled labor, attracting investment resources, etc.), the issue of forming, maintaining and using a positive investment image for any national economy is becoming a higher priority.

In the current national legislation there is no interpretation of the term "investment image", although in 2002 the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Program "Investment image of Ukraine". Also today there is no generally accepted classification of factors that affect the investment image of the state.

One of the reasons for the negative changes in Ukraine's investment image is the inconsistent and numerous amendments to the national tax legislation. Also, the factors that negatively affect the country's investment image are the following: the lack of transparency of decision-making procedures by the authorities, high level of corruption in public authorities, low level of investor protection (unpredictable protection against hostilities), occupation of the territories of Donetsk, Lugansk regions and Autonomous Republic of Crimea, etc.

On our opinion the investment image of the state is influenced by permanent and temporary factors. By permanent factors we mean those that are constant or relatively constant (may change over a long period of time). These include the following factors:

a) geopolitical – geographical location (favorable climatic conditions, proximity to world markets), availability of strategic natural resources (natural resources necessary for the development of a certain type of business);

b) socio-cultural – demographic situation (demographic burden, average age of population).

Temporary factors include the following:

a) socio-cultural – availability of skilled labor (availability of education and its level, unemployment rate, average salary);

b) economic (GDP, inflation, tax policy).

The use of a time factor to classify such factors will facilitate a clearer planning of government events in the long and short term in order to shape and maintain a positive investment image of the country. We also believe that there is a need to develop a National Strategy for the formation and development of a positive investment image. Such a strategy should help to avoid fragmentation in government investment policy approaches.

Key words: *state policy, state regulation, investments, investment image of state, investment attractiveness, investment climate, mechanism of public administration, factors influencing investment image formation.*

UDC 351:005.62:352/353-048.74](477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.11>

I. V. Bovsunivska

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Public Management and Administration
Educational-Scientific Institute of Management, Economics and Nature Use
of V. I. Vernadsky Taurida National University, Kyiv

MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

The article defines the main directions and develops recommendations for improvement of institutional mechanisms for providing administrative services. The systematic analysis of Ukrainian and foreign scientific sources has given grounds to state that the issue of administrative services, in particular at the local level, is relevant for many countries of the world. At the same time, this issue is of special importance in the context of the implementation of public administration reform and local government reform. In this regard, it is emphasized that one of the main tasks of local government reform in Ukraine is to improve the provision of administrative services in accordance with established state standards and to ensure the principle of territorial accessibility.

The essence of the categories "administrative service" and "mechanism of providing administrative services" is defined. It is suggested by "administrative services" to understand the result of exercising by the authorized subject of own functions on the normative fixing of rights and legal interests of legal or natural persons according to their application and in the highest quality way and the "mechanism for the provision of administrative services" considers as a statutory sequence of service-oriented actions of public administration authorities that are within their competence, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and responsibilities of legal/natural persons upon their request, and are implemented on these aspects as openness, justice and responsibility. The administrative services are classified according to different criteria.

Foreign experience of forming a mechanism of administrative service provision in terms of identifying and adapting its positive features to Ukrainian realities has been generalized. That allowed to distinguish technological modernization into priority measures, the implementation of which will contribute to improving the quality of administrative services; increase of electronic component in the activity of subjects by providing administrative services; introduction of innovative technologies in establishing communications between the authorities and consumers of services; simplifying the structuring of procedures; reducing the number of services; organization of mobile administrative service centers.

The directions of improvement of the mechanism of provision of administrative services are foreseen theoretically substantiated. This envisage the implementation of a set of measures, the basis of which is: enhancement of the available resource potential; carrying out infrastructure transformations; creation of effective communication mechanisms; ensuring clear coordination; developing innovative solutions; effective interaction between the governmental institution and citizens; productive use of budget funds; implementation of the quality management system; standardization of services; introduction of electronic services.

Key words: *decentralization, public administration, administrative service centers, information and technological infrastructure of administrative service delivery system, authorities, reform of territorial organization of government, e-governance.*

Problem statement. Considering the building effective and efficient public administration, the issue of developing a system of administrative services is

becoming increasingly important today. As one of the priority areas of the administrative-territorial reform of Ukraine, the benchmark for improving the mechanism of providing administrative services, as

well as improving their quality, speeding up the process and meeting the needs of citizens systematically reproduce the foundations of the concept of human-centrism in the activity of executive authorities and local self-government authorities and reflect self-government orientation of activity of subjects of power.

The realization of administrative-territorial reform in Ukraine includes a review of the issue of allocation of functions and powers of public administration authorities, identification of areas of their direct responsibility, financial redistribution, etc. The focus is on encouraging the solution of problematic issues at the lowest possible level and the autonomy of territories in decision-making and implementation of management decisions. The effectiveness of reforming the territorial organization of power in Ukraine should create favorable conditions for stabilization in the socio-economic sphere, establishing cooperation between the authorities and society and guaranteeing to each person real respect and protection of his or her rights and freedoms.

Therefore, it becomes more urgent to optimize the process of decentralization of administrative services, as one of the elements of continuous transformation of the administrative system in the state.

Analysis of recent research and publications. The issue of administrative services in various aspects is considered in the scientific researches of specialists in the field of public administration, political, legal, economic sciences, etc. Questions of the essence of administrative services, the mechanism of their provision, characteristics and classification, as well as administrative-territorial transformations in Ukraine are considered in their researches by such scientists as V. Averyanov, O. Bukhanevich, T. Bulkovsky, L. Hamburg, O. Kurinny, E. Legeza, A. Lipentsev, A. Lys, T. Mamatova, V. Mamonova, O. Mardova, N. Marynyak, V. Mikhailishin, Y. Mikhaylyuk, V. Plyushch, L. Scherbakivska, A. Senina, A. Shtyrlina, O. Skrypnyuk, V. Stolar, V. Tymoschuk, M. Voronov.

The scientists, which have devoted their attention to the study of theoretical and methodological foundations and practical aspects of ensuring the quality of administrative ser-

vices in the current conditions of development of the Ukrainian public administration system: A. Antonov, V. Beglytsia, A. Daineko, O. Dashchakivska, A. Deshko, N. Karpeko, M. Lugina, O. Olshansky, A. Petrykiv, I. Repin, P. Shevchuk, A. Slivak. Noteworthy is the scientific work on foreign experience in providing administrative services, sponsored by S. Bairak, O. Bukhanevich, Y. Danshina, I. Dragan, S. Zaraiya, O. Kirichenko, M. Lakhizha, A. Maidyrova, S. Myximov, A. Senina, A. Svetlichna, V. Telytska, D. Tikhonova, O. Turkova, N. Vasilyeva.

Among the foreign scientists who pay attention to the study of the mechanism of providing administrative services can be distinguished such as N. Bjordsel, E. Blakley, L. Diamond, N. Flynn, M. Geddes, J. Greenwood, M. Kyone, S. Levandowski, E. Loffler, S. Martin, R. Putnem, Y. Schwartz, L. Torres and more.

However, despite the wide range of research and practical work on administrative services, it is still open to improve the mechanism of their provision in the context of reforming the territorial organization of government. This is due to the fact that under the influence of the implementation of the state policy on reforming the territorial organization of power and intensive transformations in the socio-political sphere of our state, the government is keenly asked about optimizing the process of providing administrative services, bringing them closer to direct consumers, simplifying procedures, etc.

Questions of the sphere of service provision were reflected in the studies of such scholars as V. Averyanov, M. Bilynska, O. Chemeris, V. Garashchuk, N. Hnidyuk, A. Kirmach, I. Kolisnichenko, I. Koliushko, N. Nizhnik, O. Obolensky, R. Rudnitskaya, V. Soroko, V. Vakulenko and others. Research on administrative services has been the subject of scientific and theoretical research by such Ukrainian scientists as V. Averyanov, I. Golosnichenko, V. Kampo, R. Kuybida, G. Pisarenko and others.

The purpose of the study. The purpose of this article is to identify directions and develop recommendations for improving institutional mechanisms for the delivery of administrative services.

Presenting main material. The implementation of administrative reform in any state encourages both the improvement of the whole system of public administration and the revision of the principles and change of approaches in the activity of state authorities, civil servants, officials of local self-government authorities. One of the important issues in this regard is the reorientation of the public administration system to the provision of services, which in turn requires a change in the principles of the system of services provided by different public authorities. As a rule, administrative services occupy the largest share in the service system, and as a result, administrative services are the most important instrument of public administration during the implementation of administrative reform.

Administrative service – external interaction of state authority and a natural or legal person as a member of society. Administrative services’ – the result of the exercise by the authorized subject of own functions in the normative fixing of the rights and legal interests of legal or natural persons in accordance with their application and in the highest quality manner. At the same time, the “mechanism for the provision of administrative services” is a statutory sequence of service-oriented actions of public authorities that are within their competence, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and responsibilities of individuals / legal entities upon their request and implemented on an open basis, justice and responsibility. This interpretation is in line with current trends in the development of public administration and the establishment of democratic principles of good governance in Ukraine.

Main features of administrative services: administrative services are provided only at the initiative (application) of individuals and legal entities; the need and accordingly the possibility of obtaining a specific administrative service is provided by law; the law gives the authority to provide each administrative service with the relevant executive authority or local self-government authorities; for receiving administrative services to individuals and legal entities, it is necessary

to fulfill certain requirements stipulated by law; and administrative service has the final form of an individual administrative act, specifying its addressee.

Classification of administrative services:

1) depending on the content of the administrative activities for the provision of administrative services: a) the issuance of permits; b) registration with record keeping; c) legalization, nostrification, and verification of acts; d) social services;

2) Depending on the level of establishment of powers for the provision of administrative services and the legal regulation of the procedure for their provision: a) administrative services with centralized regulation; b) administrative services with local regulation; c) administrative services with “mixed” regulation;

3) depending on the form of implementation of administrative services: a) services related to the actual exercise of constitutional rights and freedoms of citizens; b) proper administrative services related to the legal registration of the conditions necessary for the exercise of the rights and freedoms of citizens;

4) depending on the subject (nature) of the issues addressed by the persons to the administrative authority: a) business (or business); b) social; c) land; d) construction and communal services; e) residential and other administrative services;

5) according to the criterion of payment: a) paid; b) free of charge;

6) depending on the entity providing the administrative services: a) government services; b) municipal services.

A sufficient regulatory framework has been created in Ukraine to ensure comprehensive regulation of the issues of quality functioning of the administrative services delivery system. At the same time, in the future, it will be urgent to improve regulations of the quality of administrative services, in order to provide quality administrative services in view of the ongoing administrative and territorial reform in Ukraine, etc.

Ukraine is in the middle positions in terms of implementation and quality of administrative services and e-participation index. At the same time, institutional mechanisms

for the provision of administrative services require further improvement, since in most cities such centers are merely abstractions in government reports or semi-empty premises with bright stands and transparent offices, but lacking real administrative services. Therefore, individuals and legal entities cannot use the services of such centers.

One of the factors that reduce the effectiveness of the administrative service centers (ASC) is that experts identify the institutional gap between the administrative service providers and the ASC. It is said that most of the basic services that are in high demand from consumers are provided by executive authorities (territorial authorities, units of central executive authorities), and the ASC are only front offices (places of receiving applications). In such circumstances, there are a number of difficulties, including a lack of constructive interaction, unjustified refusals from the provision of administrative services, logistical problems with the transmission of documents, failure to meet deadlines for resolving cases.

The results of the study of foreign experience in the development of institutional mechanisms for the provision of administrative services revealed the main approaches and principles used in the world practice for civil service reform, including the system of administrative services: the reforms are carried out in accordance with clearly established principles; the leadership of the reforms is vested in high-level government authorities, directly accountable to the head of state or government; the implementation of reforms is accompanied by the creation of an extensive network of research, consultancy, training, and other supporting structures; carrying out reforms is accompanied by the widespread use of advanced information and communication technologies; the process of improving public service delivery is closely linked to the use in the practice of the "feedback" principle with the consumer of services; the process of improving public service delivery takes a long time.

Ukraine is at a crucial stage in its development. The country is experiencing a rapid spread of the Internet and other digital technologies, whose impact on the func-

tioning of various spheres of life, including the processes of European integration, will only increase over time. Moreover, her success will not least depend on the success and efficiency of the introduction of the latest information technology into the daily practice of public administration at all levels. In this regard, the European eGovernment experience is of particular importance for Ukraine both from a strategic and practical point of view.

Accessibility and efficiency of e-government is an extremely important issue for all, without exception, EU countries, not only in terms of improving public administration and providing quality public services but also for enhancing the democratic nature of society itself and the competitiveness of its economy. Effective eGovernment can provide a wide range of benefits, including greater efficiency and cost savings for governments and businesses, increased transparency and increased citizen participation in political life.

National governments, local authorities and, above all, the European Commission, pursue an active and focused e-democracy and governance policy, regularly monitoring and adjusting relevant micro and macro policies. ICTs are already widely used by government authorities, as is the case in enterprises, but e-government involves far more than just tools. Well-implemented, e-government enables citizens, businesses and organizations to conduct their business with the government more easily, faster and at less cost.

Ukraine intends to actively study and learn from the European experience in order to approach those ICT standards that will be compatible with the wider processes of integration into Europe. At the same time, it is important to know the EU's priorities in the use of ICT in governance. The latest Declaration, adopted unanimously by EU ministers at its 5th eGovernment meeting in Malmö (Sweden), is of particular interest to Ukraine in terms of understanding and moving towards European standards. The Declaration shows that e-government policy has "outgrew" its national borders and has become, in fact, an international phenomenon.

The citizens and businesses of a united Europe demand from their governments and supranational authorities more coordinated, transparent and expeditious action for the benefit of the whole of Europe, not just individual countries. Cooperation between European countries is becoming more relevant than ever, especially as the resource base tends to decline and the quality of service requirements of citizens and businesses are increasing. Fundamental principles of responsible public administration should form the basis of a common culture of public administration through deepening cooperation between countries and regions of Europe and greater interoperability of electronic services, regardless of their country of origin.

Of particular importance for Ukraine may be the following provisions of the Declaration, identified as the main priorities of e-government policy:

- governments should strive to use eGovernment tools and mechanisms in order to increase openness, flexibility and focus on cooperation of public authorities in their interaction with citizens and entrepreneurs;

- ICTs should be used as flexibly as possible to take into account the diversity of their needs in order to enhance their personal targeting and thus the public value of public e-services, and thereby facilitate Europe's transition to a knowledge-based society;

- when developing and implementing eGovernment services, the state must first and foremost consider the needs of end users and be as open as possible to cooperate with other partners and non-governmental authorities;

- access to public information should remain a priority tool for attracting a wide range of partners and policy advice;

- involvement of partners should lead to increased service innovation;

- the spread of e-government should significantly reduce existing administrative barriers and improve organizational foundations towards an economy based on higher energy efficiency in the interests of reducing greenhouse gases;

- implementation of priorities must be accompanied by appropriate changes in the regulatory and technical framework;

- e-services must be multi-channel and accessible to all, and their success and effectiveness should be based on the extent to which end-users receive and use such services;

- all eGovernment actions must meet the fundamental requirements and obligations of protecting personal data from unauthorized access and security by improving those administrative procedures that provide such protection regardless of country;

- administrative processes should be made more transparent, aimed at increasing trust in management authorities and based on their public accountability;

- the process of setting up and running a business independently of the country through a cross-border e-services system should be markedly improved in order to increase the competitiveness of European entrepreneurship;

- e-services should aim at enhancing the territorial and occupational and social mobility of citizens of all ages by improving their learning and retraining regardless of country of residence, study and work;

- the professional qualities of civil servants and municipal officials should be constantly improved in order to improve the overall efficiency and effectiveness of the work of public authorities at all levels; this requires a constant exchange and promotion of the best and research on topical management issues in the interests of real and predictable organizational innovation to increase the quality of services and save budgetary resources; managerial innovation should become the basis of the work of the entire public sector [7].

At the same time, the main problems in the way of implementation of e-government in Ukraine are: lack of legal framework regulating the sphere of e-services provision; unresolved issues of electronic identification and authentication; lack of interdepartmental electronic interaction in the provision of administrative services; the complexity and regulation of current administrative service delivery arrangements in the traditional way, which complicates the electronic implementation of such services; lack of approved list and description of administrative services, incl. the register of admin-

istrative services and the list of priority administrative services for their electronic submission; lack of trust in the electronic environment, both by the entities providing the administrative services and by the entities applying; the uncertainty of the format of the electronic document according to which the subject of the application must submit the documents necessary for receiving the administrative service in electronic form; lack of a formed vision for the creation of a single information and telecommunication infrastructure that provides the provision of electronic services on the basis of common principles and rules; low level of readiness of employees of public authorities and citizens to introduce electronic services.

The greatest efficiency from the implementation of e-government can be achieved provided its complexity, while the introduction in the main areas:

- 1) optimization of service delivery (reengineering);
- 2) definition and planning of stages of development of electronic services;
- 3) formation of a single IT infrastructure for the provision of electronic services;
- 4) developing digital literacy and citizenship skills.

Particular attention should be paid to the following steps:

- 1) reduction of the number of documents required by the subject of appeal by introducing interagency electronic interaction, opening access to state information resources or recognizing certain documents as redundant;
- 2) reduction of the number and simplification of the procedures stipulated by the order of providing administrative service;
- 3) introduction of electronic forms of interaction between the subjects of treatment and the subjects of providing administrative services in the case of:
 - a) identification and authentication of the subject of treatment;
 - b) submission of the application and other documents;
 - c) receiving information on the progress of the application;
 - d) receipt of the result of the administrative service;
 - e) payment for administrative services;
 - g) when registering for admission,

receiving consultations, filing complaints, assessing quality;

- 4) definition of separate procedures, which are envisaged by the order of providing administrative service, which can be automated;

- 5) shortening the timeframe for performing the individual procedures provided for the order of providing administrative service, and the general term provision of administrative services.

Regarding the improvement of the administrative service delivery system and the ACS activities, the most urgent measures should be the following: development and approval of a conceptual or programmatic document for the development of the administrative service delivery system for a period of 3–5 years; improving the integrity of the services provided by the ACS; improvement of sites and updating of information on them (completeness of information and its relevance – in accordance with the requirements of the Law “On Administrative Services”); bringing the regime of reception of subjects of appeals in compliance with the requirements of the legislation; increasing the number of information and consulting services for customers, especially in electronic form (SMS, Skype, web-site, social networks); improvement of the infrastructure of premises, first of all the ability to pay for services, accessibility for persons with disabilities (to equip a bathroom); development of electronic interaction with the authorities regarding the provision of services (active use of the electronic document circulation system with structural units and the system of electronic interaction with the state authorities), the formation of their own electronic registers (primarily registers of the territorial community) and electronic information bases and access to state; introduction of documented recording of overdue services and management decisions taken in this regard; forming a system of collecting suggestions and comments on the quality of services, by increasing the number of tools and survey subjects; effective annual analysis of proposals and comments made by management decisions to improve the quality of services.

The implementation of these measures can improve the quality of administrative

services for citizens and businesses in accordance with European requirements, improve the efficiency of government and local governments, reduce the risk of corruption in the provision of administrative services and improve investment attractiveness, business climate.

The need to respond promptly to the requests of the public and satisfy their interests, leads to the search for innovative and effective tools for interaction and formation of subject-subject relations in the management of the system of providing administrative services.

In the conditions of electronization, the management of the administrative service delivery system is transformed into an electronic form, as a consequence of the concept of "interaction" being filled with new content, which should result in the subject of administrative services being entrusted to the subject of treatment.

The active interaction of public administration authorities with civil society in the form of a parity dialogue increases the level of their cooperation and efficiency of the government's activities, improves the quality of its administrative decisions. The development of modern ICTs, social networks and various dialogue platforms enhances the relevance of public participation in solving state problems that are important from the point of view of civil society of Ukraine, also allow to initiate issues of socio-economic development of the state, in particular to improve the management of administrative services.

The current state of the information and technological infrastructure of the administrative service delivery system makes it possible to realize the involvement of active citizens, representatives of civil society, in the processes of public administration and to strengthen their influence on administrative decision making. The IT infrastructure can serve as a platform for constructive, open, and most importantly parity dialogue between the actors of the system [3]. After all, one of the most important ways of development and improvement of electronic management of the system of providing administrative services should be the great openness of the system to the external envi-

ronment. However, to achieve these results, it is necessary to take into account the possible organizational difficulties, to overcome them, analyzing and relying on existing international practices in this field, and to organize active citizens need to resort to modern tools of network interaction, which is information and management technology crowdsourcing.

Crowdsourcing was originally in the field of economic sciences and was considered as a way of finding innovative business projects [1]. Simultaneously with the advent of the first crowdsourcing projects, there was a need for legal regulation of collective cooperation and the protection of ideas by copyright. Accordingly, crowdsourcing became the subject of scientific analysis of the legal sciences. Later, crowdsourcing was seen as an object of the humanities, as this technology proved to be adaptive to attract different resources to jointly implement projects and solve specific problems. Crowd-sourcing ideas began to gain momentum long before the term. They are especially prevalent in solving complex scientific problems that are not controlled by information technology and require too much power of computer technology. But the modern capabilities of IT scientists make it possible to realize a "collective mind".

In essence, crowdsourcing is a technology of involving and organizing people whose activities are aimed at solving problems of different nature, usually through ICT, based on the free use of their knowledge and experience to achieve certain results and personal satisfaction or public recognition. And in the context of e-governance, the system of administrative services rendering crowdsourcing opens to it the widest opportunities for improving the processes of management and achievement more significant results, considered for the first time in Ukrainian science.

The introduction of crowdsourcing technologies in the management of the administrative service delivery system should be carried out systematically, purposefully and based on the following basic principles:

- "involvement" – project participants are motivated by personal interest in the results of projects;

– “openness” –being in a state of constant interaction with the environment and its expansion;

– «volunteering» is the desire and opportunity to help one another.

According to well-known journalist M. Giles, the use of crowdsourcing technologies is firmly and successfully based on the use of social networks in the information society. He states “... the collective mind constantly comes to the aid of individual intelligence” [2, p. 13]. Indeed, by accessing social networks, crowdsourcing has a number of benefits that are socializing: the ability to disseminate information as quickly as possible; to effectively manage information; more clearly identify project participants, for more accurate analytics and to formulate additional conclusions based on them, for specific target groups of participants who are concerned about their problems and issues that are most frequently raised by them; ease of participation and simplicity of motivation for socially useful activities that do not require complex procedural actions; seeking and raising start-up capital for various projects, with the assistance of collective investors.

This leads to the shift of the real public sector into an active electronic community.

J. Howe points to the decisive role of social networks as a result of certain activities of people: “If crowdsourcing is connected to the Internet, then its main essence is not to use modern technology. Technology itself is a bundle of wires ... Much more important and interesting are the actions of people who are manifested by this very technology, in particular the ability of the Internet to unite masses of people into one organism with endless possibilities. It is the development of the Network that allows us to take advantage of the best feature of human labor, known long before the advent of the Internet: the ability to break down an overwhelming task ... into small enough parts and thus make the work not only practicable but also exciting” [5].

However, it is worth noting that crowdtechnology integrates intellectual resources, and the social networks through which they function, significantly simplify the process of integration of vari-

ous resources of large numbers of people. Yes, the authors of the book “Wikonomy. As mass collaboration changes everything”, D. Tanscott and E. Williams emphasize: “The availability of information technology is increasing, providing tools for collaboration, value creation and competition for virtually everyone. This enables people to participate freely in the process of innovation and value creation in every sector of the economy” [4].

Management of the system of providing administrative services is based on information flows, which are the basis for making management decisions in the system. Information flows should be understood to mean information provided in any form on any medium and which has the potential to be significant for the system. The set of information flows requires the proper application of technologies, methods, methods of gathering, processing of information, timely and high-quality provision of information for the effective functioning of the system itself. Information flow management consists of certain sequential processes with the use of different technologies, practical measures, through which a purposeful influence on the management of the administrative service delivery system is exercised. By its importance, the information support of the system should be considered on an equal footing with such resources as: financial, personnel, regulatory and other, since providing the system with reliable and adequate information is the key to properly made management decisions.

Undoubtedly, the system of public administration is a key subject of public administration of the system of administrative services, which should play a coordinating and organizing role in the processes of application of crowd conception in management. Public authorities, in comparison to the civil and business sectors, have broader powers in this area that are exercised through public administration. The public administration system should determine the conditions for the implementation of crowdsourcing technologies in the management of the administrative service delivery system and ensure that they operate in order to respond promptly and adequately to internal and external challenges.

Therefore, the interaction of the entities involved and the society involved in the formation and implementation of crowdsourced technologies at the "exit" is a major factor in improving the management of the administrative service delivery system.

It should be noted that as a result of the introduction of crowdsourcing technologies, the potential of the administrative services system ceases to be limited solely by the resources of the entities providing them, the system engages in the process of managing the entities and simply interested individuals, who together are also the system, and their activity is expressed through crowdsourcing project.

For this reason, the crowdsourced project is to be considered as a system with a set of interconnected elements that allow achieving the goals:

1) often the same person is the customer and initiator of the crowdfunding project, but there are times when they may differ. The customer is an element of the system whose main task is the exact formulation of tasks that can be solved with the help of crowd technology. As a rule, in the formulation of tasks help the organizers of the crowd-platform or consultants in this field. The crowdfunding initiator can refer to an existing platform or create their own;

2) an online platform or crowd platform is an element of the crowd-system where the online community meets the customer's tasks. The main tasks of crowd platform are: setting standards and rules for participation in projects; attracting a target audience for projects; publicizing the project results; a statement by the guarantor between the customer and the community. The success of the platform is affected by ease of use, clarity, fairness, honesty, transparency, technological and methodological support. Crowd platform support is provided by providers, they have a high level of competence in project organization, are guarantors of the project result and can carry out a series of crowdsourced projects for the customer;

3) Facilitators and moderators whose functional positions are to ensure and maintain adherence to the rules and standards of project process management are nec-

essary elements. These elements are on the neutral side and direct the process into a productive "channel"; today, the leading international association of facilitators [8], which has existed since 1989, has more than 1,200 members from 63 countries;

4) the element without which the crowdsourcing project cannot exist is the target audience (crowdsourcers). It is fully defined and depends on the tasks that are solved in the course of a crowdfunding project. The importance of the target audience is undeniable and its correct involvement also determines the project's effectiveness. In a crowdsourcing project in the system of providing administrative services, the crowdsourcers may act as subjects of the administrative services who have the best information about shortcomings, inefficiencies, inconveniences, etc. work of the system of providing administrative services; civil servants of public authorities who have certain knowledge, experience, and information and are interested in certain changes; versatile counterparties to the administrative service delivery system; freelancers; socially active Internet users.

Thus, the use of crowdsourcing requires the system of administrative services to provide more open interaction between professionals, experts both in the field of management and in the field of development of the relevant software, which actualizes the in-depth coverage of the role and place of the crowd-technology and crowd-project in the system, conditions for their effective implementation, adaptation and development in the administration system management. In addition, the use of crowdsourcing technology will best enable parity dialogue and call it an activity "characterized by systematic interaction of the state, civil society institutions, various social, professional groups and layers, public associations in the realization of private and public interests, distribution and use of resources taking into account the will of the people" [6, p. 44].

Conclusions and perspectives of further research. The experience of organizing the activities of administrative service providers in Ukraine is generalized and the problematic elements of the mecha-

nism of administrative service provision that may impede the implementation of state policy are identified. It is established that in the sphere of administrative services there is a tendency to approach customers, simplify the organization of this process, improve the skills of contractors, use of network technologies in the exchange of information. The expediency of developing effective management mechanisms in the following areas is justified: carrying out infrastructure transformations; creation of effective, efficient and modern communication mechanisms; ensuring clear coordination; developing innovative solutions; transition to electronic communication. Priority directions are defined, which are aimed at creating conditions that allow to ensure the proper level of quality of administrative services, namely: ensuring the cooperation of the entities providing administrative services with consumers in conducting the quality assessment as a condition for ensuring maximum objectivity and developing optimal ways of solving identified problems; conducting a series of measures to improve the skills of service providers; development of inter-institutional cooperation at the local level; establishing synergies and introducing systematic public participation in evaluating the effectiveness of the administrative service delivery mechanism; creation of conditions for public control over the quality of administrative services.

Further research will focus on optimizing the process of decentralization of administrative services, as one of the elements of the continuous transformation of the administrative system in the state. It is of utmost importance to study the mechanism of providing administrative services, to determine the prospects for its improvement under conditions of expansion of functions and powers of local self-government, development of united territorial communities.

In this context, consideration should be given to the conditions under which reform will have a positive dynamic. Accordingly, there is a need for a comprehensive study of the conceptual and categorical apparatus, the legal framework and organizational features of the functioning of the mechanism of providing administrative services in the context of reforming the territorial organization of power in Ukraine.

References:

1. Бритченко І. Г., Шубин А. А., Перепелиця Р. К. Маркетинг, менеджмент: нові рішення. Донецьк: ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2007. 326 с.
2. Джайлс М. Настоящие друзья. Мир в 2050 году / под. ред. Д. Франклина и Дж. Эндрюса. Москва : Манн, Иванов и Фербер, Эксмо, 2013. 286 с.
3. Князевич А. О., Бритченко І. Г. Кластерний підхід до створення інноваційної інфраструктури країни. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2015. Вип. 2(4). Ч. 2. С. 24–28.
4. Танскотт Д., Уильямс Э. Д. Викиномика. Как массовое сотрудничество изменяет все. Москва : Best Business Books, 2009. 392 с.
5. Хау Дж. Революция множества мелких частей. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. URL: <https://econ.wikireading.ru/76230> (дата звернення: 19.03.2020).
6. Щедрова Г. Відкрита політика. Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори) / за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий світ, 2000, 2015. 448 с.
7. E-Government & Digital Public Services. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment> (дата звернення: 19.03.2020).
8. International Association of Facilitators (IAF) : вебсайт. URL: <https://www.iaf-world.org/site/> (дата звернення: 19.03.2020).

Бовсунівська І. В. Основні напрями вдосконалення інституційних механізмів надання адміністративних послуг в Україні

У статті визначено основні напрями й розроблено рекомендації щодо удосконалення інституційних механізмів надання адміністративних послуг. Системний аналіз українських і зарубіжних наукових джерел дав підстави стверджувати, що питання надання адміністративних послуг, зокрема на місцевому рівні, є актуальним для багатьох країн світу. Одночасно це питання набуває особливого значення в умовах реалізації реформи державного управління й реформи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим

наголошено, що одним з основних завдань реформи місцевого самоврядування в Україні є вдосконалення надання адміністративних послуг відповідно до встановлених державних стандартів і забезпечення принципу територіальної доступності.

Визначено сутність категорій «адміністративна послуга» й «механізм надання адміністративних послуг». Запропоновано під «адміністративними послугами» розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом власних функцій з нормативного закріплення прав і законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їхньої заяви й у максимально якісний спосіб, а «механізм надання адміністративних послуг» розглядати як нормативно зафіксовану послідовність сервісноорієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їхній компетенції, спрямовані на набуття, зміну або припинення прав й обов'язків фізичних / юридичних осіб за їхньою заявою та реалізуються на засадах відкритості, справедливості й відповідальності. Здійснено класифікацію адміністративних послуг за різними критеріями.

Узагальнено зарубіжний досвід формування механізму надання адміністративних послуг в аспекті визначення й адаптування його позитивних рис до українських реалій, що дало змогу виокремити технологічну модернізацію у першочергові заходи, реалізація яких сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг, збільшенню електронної складової в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, впровадженню інноваційних технологій у налагодження комунікацій між владою та споживачами послуг, спрощенню структурування процедур, зменшенню кількості послуг, організації мобільних центрів надання адміністративних послуг.

Теоретично обґрунтовано напрями вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, що передбачають впровадження комплексу заходів, в основу яких покладено посилення наявного ресурсного потенціалу, проведення інфраструктурних трансформацій, створення ефективних комунікаційних механізмів, забезпечення чіткої координації, вироблення інноваційних рішень, ефективною взаємодією між владною інституцією та громадянами, продуктивного використання бюджетних коштів, впровадження системи управління якістю, здійснення стандартизації послуг, впровадження електронних сервісів.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, центри надання адміністративних послуг, інформаційно-технологічна інфраструктура системи надання адміністративних послуг, органи влади, реформування територіальної організації влади, електронне урядування.

УДК 351.853

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.12>**О. М. Болбас**здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ ДОКУМЕНТАЦІЇ ПРО КУЛЬТУРНІ ЦІННОСТІ В УКРАЇНІ: СПЕЦИФІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У роботі проаналізовано специфіку й визначено перспективи державного регулювання формування страхового фонду документації про культурні цінності в Україні. Зокрема, визначено основні недоліки правового регулювання формування страхового фонду документації про культурні цінності в Україні. Показано, що основні недоліки правового регулювання наявні у формуванні механізмів накопичення й розвитку фондів культурних цінностей, а також у розробленні організаційно-розпорядчих документів, що визначають порядок і правило надання, а також якість і доступність суспільно значущих державних послуг у сфері збереження та публічного використання культурних цінностей. Виокремлено такі основні проблеми практики організації державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей: незадовільний стан матеріально-технічної бази багатьох організацій культури, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей; неналежне забезпечення гарантій безпеки й умов зберігання культурних цінностей у фондах й організаціях культури; недоліки в обліково-зберігальній діяльності фондів культурних цінностей і організацій культури; недостатнє забезпечення діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей; низька соціальна захищеність працівників галузі культури. Запропоновано такі заходи щодо поліпшення змісту діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей: виділення (будівництво) нових і реконструкція наявних фондосховищ культурних цінностей, оснащення їх сучасними засобами первинного пожежогасіння й захисного спорядження, реставраційним і копіювальним обладнанням, комп'ютерною технікою; цілеспрямоване фінансування робіт зі створення страхового фонду копій унікальних і особливо цінних документів в межах організації діяльності загальноукраїнських бібліотечних, музейних, архівних та інших фондів культурних цінностей; забезпечення організації зберігання й обліку культурних цінностей, перевірки їх наявності й стану в фондах і організаціях, що забезпечують їх збереження й публічне використання.

Ключові слова: страховий фонд, документація про культурні цінності, механізми державного регулювання, правове регулювання формування страхового фонду документації.

Постановка проблеми. Охорона історико-культурної спадщини в Україні, безумовно, вже пройшла певний шлях становлення й мала свій досвід державно-правової організації управління. Проте з огляду на історично сформовані принципи функціонування механізму державно-правової охорони історико-культурної спадщини в Україні, говорити про систе-

матизацію елементів управління аналізованої сфери діяльності можна, тільки визначивши наявність реалізації в ній основних управлінських функцій і принципів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему державного управління процесами охорони культурної спадщини досліджували численні вчені й практики, зокрема Т. Г. Каткова, С. І. Кот, В. Ю. Степанов, В. Д. Холодок та інші.

Однак формування страхового фонду для збереження культурних цінностей в Україні досі потребує подальшого наукового опрацювання.

Мета статті. Враховуючи актуальність теми дослідження, метою статті є аналіз специфіки й визначення перспектив державного регулювання формування страхового фонду документації про культурні цінності в Україні.

Досягнення поставленої мети вимагає виконання таких завдань:

– визначити основні недоліки правового регулювання формування страхового фонду документації про культурні цінності в Україні;

– виокремити основні проблеми практики організації державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей;

– запропонувати заходи щодо поліпшення змісту діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей.

Виклад основного матеріалу. Якщо провести аналіз організації державного управління практичною діяльністю з формування фондів і організацій, які забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей, то можна побачити, що особливості такої діяльності визначає специфіка реалізації закріплених у законодавстві гарантій доступності культурних цінностей. Правова база, що визначає основні характеристики культурних цінностей, поняття й терміни, які використовуються для цілей державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей, не має системності й містить низку прогалин і колізій.

Основні недоліки правового регулювання помітні у формуванні механізмів накопичення й розвитку фондів культурних цінностей, а також у розробленні організаційно-розпорядчих документів, що визначають порядок і правило надання, а також якість і доступність суспільно значущих державних послуг у сфері збере-

ження й публічного використання культурних цінностей [1; 4]. Через це якість державного управління у сфері охорони культурної спадщини загалом поки не поліпшується, відбувається лише упорядкування управлінських процесів й організації діяльності з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей.

Організації державного управління діяльністю з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей, має такі проблеми:

– незадовільний стан матеріально-технічної бази багатьох організацій культури, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей;

– неналежне забезпечення гарантій безпеки й умов зберігання культурних цінностей у фондах й організаціях культури;

– недоліки в обліково-зберігальній діяльності фондів культурних цінностей і організацій культури;

– недостатнє забезпечення діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей;

– низька соціальна захищеність працівників галузі культури [2; 4].

З метою поліпшення змісту діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей, необхідні такі заходи:

– виділення (будівництво) нових і реконструкція наявних фондосховищ культурних цінностей, оснащення їх сучасними засобами первинного пожегогасіння й захисним спорядженням, ретавраційним і копіювальним обладнанням, комп'ютерною технікою;

– цілеспрямоване фінансування робіт зі створення страхового фонду копій унікальних і особливо цінних документів у межах організації діяльності загальноукраїнських бібліотечних, музейних, архівних й інших фондів культурних цінностей;

– забезпечення організації зберігання й обліку культурних цінностей, перевірки їх наявності й стану у фондах й органі-

заціях, що забезпечують їх збереження й публічне використання [1–5].

Крім того необхідним є припинення розкрадань культурних цінностей з фондів й організацій, що забезпечують їх збереження й публічне використання.

Також необхідне розроблення й затвердження на загальнодержавному рівні єдиного нормативно-правового документа, що відображає порядок організації й проведення перевірок з контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони культурної спадщини в Україні, а також взаємодії між органами державної влади й місцевого самоврядування у сфері музейної, бібліотечної й архівної справи.

Загалом на основі узагальнення практики організації державного управління за головними напрямками діяльності у сфері охорони культурної спадщини можна зробити певні висновки.

1. Практика організації державного управління у сфері охорони культурної спадщини визначається специфікою реалізації закріплених у законодавстві гарантій доступності культурних цінностей і його особливостями в умовах реформи органів публічної влади, а також становлення нових пріоритетів соціальної політики держави.

2. Правові засади організації державного управління основними напрямками діяльності у сфері охорони культурної спадщини не мають системності, містять прогалини й колізії.

3. Особливості адміністративно-правової організації основних напрямів керованої, контрольованої й регульованої діяльності у сфері охорони культурної спадщини визначаються такими чинниками:

- її складним видовим і типологічним складом;

- широкими міжгалузевими основами правового регулювання;

- великим обсягом функціональних повноважень державних органів виконавчої влади;

- комплексним характером їхньої діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами управління [2; 3].

4. Основні проблеми практики організації державного управління у сфері охорони культурної спадщини пов'язані

з прорахунками й недоліками, допущеними в процесі реформування системи державних органів виконавчої влади в цій сфері діяльності, а також у процесі визначення складу й порядку виконання ними державних функцій і повноважень у встановленій сфері ведення, що потребує міжвідомчої взаємодії на різних рівнях влади.

5. Найгостріші проблеми організації державного управління внаслідок браку низки державних рішень є у сфері охорони об'єктів культурної спадщини.

6. Складними й відповідальними напрямками діяльності є такі:

- захист культурних цінностей від незаконного вивозу та ввозу, а також передавання права власності на них;

- здійснення державного контролю й нагляду за збереженням переміщених культурних цінностей і їх обліком.

7. Численні матеріально-технічні й фінансові проблеми, що присутні в практиці організації державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей.

8. Якість реалізації нової моделі державного управління у сфері охорони культурної спадщини підвищується повільно, поки що переважно відбувається лише упорядкування елементів організації й керівних процесів.

9. Для організації ефективного державного управління у сфері охорони культурної спадщини необхідно реалізувати значний обсяг заходів щодо його правового, організаційного, матеріально-технічного, кадрового, науково-методичного й фінансового забезпечення [1–3].

Висновки і пропозиції. Загалом проведене дослідження забезпечило отримання таких результатів.

1. Визначено основні недоліки правового регулювання формування страхового фонду документації про культурні цінності в Україні. Показано, що основні недоліки правового регулювання присутні у формуванні механізмів накопичення й розвитку фондів культурних цінностей, а також у розробленні організаційно-розпорядчих документів, що визначають

порядок і правило надання, а також якість і доступність суспільно значущих державних послуг у сфері збереження й публічного використання культурних цінностей.

2. Виокремлено такі основні проблеми практики організації державного управління діяльністю з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей: незадовільний стан матеріально-технічної бази багатьох організацій культури, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей; неналежне забезпечення гарантій безпеки й умов зберігання культурних цінностей у фондах й організаціях культури; недоліки в обліково-зберігальній діяльності фондів культурних цінностей і організацій культури; недостатнє забезпечення діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей; низька соціальна захищеність працівників галузі культури.

3. Запропоновано такі заходи щодо поліпшення змісту діяльності з формування фондів й організацій, що забезпечують збереження й публічне використання культурних цінностей: виділення (будівництво) нових і реконструкція наявних фондосховищ культурних цінностей, оснащення їх сучасними засобами первинного пожежогасіння й захисним спорядженням, реставраційним і копіювальним обладнанням, комп'ютерною технікою; цілеспрямоване фінансування

робіт зі створення страхового фонду копій унікальних і особливо цінних документів у межах організації діяльності загальноукраїнських бібліотечних, музейних, архівних й інших фондів культурних цінностей; забезпечення організації зберігання й обліку культурних цінностей, перевірки їх наявності й стану у фондах й організаціях, що забезпечують їх збереження й публічне використання.

Список використаної літератури:

1. Каткова Т. Г. Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 5. С. 148–152.
2. Кот С. І. Культурні цінності: поняття і термін у контексті повернення та реституції предметів культури. *Праці центру пам'яткознавства* : зб. наук праць. 2011. Вип. 20. С. 10–27.
3. Степанов В. Ю. Державна політика у сфері культури та культурної спадщини. Державне будівництво. 2016. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/02.pdf> (дата звернення: 26.01.2020).
4. Холодок В. Д. Становлення та розвиток системи державного управління охороною культурної спадщини в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3 (14). С. 131–139.
5. The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business / S. Dombrovska et al. *Problems and Perspectives in Management*. 2018. 16 (2). P. 321.

Bolbas O. State regulation concerning formation of an insurance fund of cultural property documentation in Ukraine: specifics and prospects

The specifics and definition of the prospects of state regulation concerning formation of an insurance fund of cultural property documentation in Ukraine are analyzed in the work. In particular, the main shortcomings of legal regulation of formation of an insurance fund of cultural property documentation in Ukraine are identified. It is shown that the main shortcomings of legal regulation are presented in formation of mechanisms of accumulation and development of funds of cultural property, as well as in development of organizational and administrative documents defining the procedure and rule of provision, as well as the quality and accessibility of public services in the field of preservation and public use of cultural property. The following main problems of organization of public administration of activities concerning formation of funds and organizations ensuring the preservation and public use of cultural property are highlighted: the poor condition of material and technical base of many cultural organizations ensuring preservation and public use of cultural property; inadequate security guarantees and conditions for the storage of cultural property in cultural foundations and organizations; shortcomings in the accounting activities of foundations of cultural property and cultural organizations; insufficient provision of activities for formation of funds and organizations for preservation and public use of cultural

property; low social protection of cultural workers. The following measures are proposed to improve the content of activities to form funds and organizations ensuring the preservation and public use of cultural property: allocation (construction) of new and reconstruction of existing storage facilities of cultural property, their equipping with modern means of primary fire extinguishing and protective equipment, restoration and copying equipment, computer equipment; targeted financing of works on creation of insurance fund of copies of unique and especially valuable documents within the framework of organization of activities of all-Ukrainian library, museum, archival and other funds of cultural property; ensuring the organization of storage and accounting of cultural property, verification of its existence and condition in funds and organizations ensuring its preservation and public use.

Key words: *insurance fund, documentation on cultural property, mechanisms of state regulation, legal regulation of formation of insurance fund documentation.*

УДК 351.77: 614.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.13>

О. М. Вівсянник

начальник управління охорони здоров'я
Рівненської обласної державної адміністрації

АНАЛІЗ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З МІЖНАРОДНИМИ МЕДИЧНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЗА ЇХНІМИ ФУНКЦІОНАЛЬНИМИ НАПРЯМАМИ

У статті проведено аналіз співпраці органів державного управління з міжнародними медичними організаціями за їхніми функціональними напрямками. Для цього у статті визначено чотири основні органи державного управління, які найбільш плідно співпрацюють із міжнародними організаціями. Визначено, що практично всі функції Міністерства охорони здоров'я України забезпечені допомогою з боку міжнародних медичних організацій. У своїй співпраці з міжнародними організаціями МОЗ України реалізує такі свої функції, як: розроблення та реалізація стратегії і тактики розвитку охорони здоров'я в державі, підготовка проектів законів про медичну допомогу, що виносяться на розгляд Верховної Ради, розроблення та реалізація цільових комплексних програм, що мають загальнодержавне значення, управління медичною наукою, підготовка медичних кадрів, розроблення та реалізація методології і методики ціноутворення в системі медичної допомоги, розроблення та реалізація методології і методики інформаційного забезпечення управління медичною допомогою, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя держави. Співпраця Міністерства оборони і НАТО проходить за чотирма пріоритетними напрямками: воєнно-політичний діалог, досягнення максимального рівня взаємосумісності Збройних Сил України з НАТО та нарощування спільних спроможностей, оборонно-технічне співробітництво, забезпечення внеску в міжнародну безпеку. Із подіями на Сході України пов'язаний міжнародний проект, що реалізується Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

У статті визначено, що важливим елементом співпраці органів державного управління з міжнародними організаціями у сфері трансформації системи охорони здоров'я є співпраця Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з інституціями Європейського Союзу. Ця співпраця проводиться в рамках проекту «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Одним із результатів співпраці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з міжнародними організаціями є створення Державного фонду регіонального розвитку.

Ключові слова: аналіз, співпраця, органи, державне управління, міжнародні медичні організації.

Постановка проблеми. Вплив міжнародних організацій на трансформацію системи охорони здоров'я є в сучасній Україні потужним та різновекторним. Міжнародні організації, які мають вплив на систему охорони здоров'я, можна систематизувати за чотирма ознаками: організації – майданчики для переговорів та комунікації світової медичної спільноти; міжнародні організації, що рекомендують режими лікування та встановлюють норми та стандарти в охороні здоров'я;

міжнародні гуманітарні та благодійні організації; міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою. У процесі трансформації механізмів державного управління охорони здоров'я в Україні задіяні всі види медичних організацій. Україна є активним учасником процесу світової координації зусиль у боротьбі із хворобами на рівні міжнародних організацій та стороною переговорів із цих проблем. В Україні використовуються загальновизнані стандарти охорони здоров'я та виконуються встановлені ВОЗ та іншими міжнародними медичними

організаціями світу процедури лікування хвороб та надання медичної допомоги. У зв'язку з дестабілізацією положення на Сході України в нашій країні активізувалася діяльність міжнародних організацій, що працюють у сфері гуманітарної та благодійної допомоги. Діяльність цих організацій зараз поширюється на інші регіони України. Висока кваліфікація медичних працівників України, вітчизняних науковців у сфері медицини дозволяє нашим лікарям бути активними учасниками міжнародних професійних організацій за напрямками медичної допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість вітчизняних авторів досліджують проблеми співпраці міжнародних організацій з органами державного управління в нашій країні. Теоретичні дослідження дозволяють сформулювати науковий підхід, який розглядає систематизацію співпраці з міжнародними організаціями медичного спрямування на основі зон відповідальності різних міністерств та інших органів державного управління України. У монографії Зими І.Я. «Механізми інституційної трансформації державного управління охороною здоров'я» досліджено основні напрями співпраці Міністерства охорони здоров'я з міжнародними організаціями. У цьому контексті побудовано і наше дослідження [7].

Мета статті. Метою статті є аналіз співпраці органів державного управління з міжнародними медичними організаціями за їхніми функціональними напрямками. Для цього у статті визначено чотири основні органи державного управління, які найбільш плідно співпрацюють із міжнародними організаціями: МОЗ України, Міністерство оборони України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Виклад основного матеріалу. Практично всі функції Міністерства охорони здоров'я України забезпечені допомогою з боку міжнародних медичних організацій. Таку допомогу ми можемо класифікувати за рядом ознак. Так, наприклад, Програма розвитку ООН в Україні, НАТО, Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня організа-

ція охорони здоров'я надають допомогу в напрямі концептуальної трансформації системи охорони здоров'я та створення нової нормативно-правової бази вдосконалення системи охорони здоров'я в Україні; Світовий банк, «Лікарі без кордонів» надають допомогу в опануванні лікарями нових знань у сфері сучасних медичних технологій, допомагають придбати нове обладнання для лікарень та підготувати персонал для роботи на цьому обладнанні, Міжнародний валютний фонд, Crown Agents консультують із питань ціноутворення в медичній сфері, розрахунку собівартості медичних послуг, вартості страхових тарифів, розроблення нових страхових програм медичного страхування. Важливим питанням сфери трансформації системи охорони здоров'я є запровадження новітніх інформаційних технологій в цю сферу. Це здійснюється за підтримки таких впливових організацій, як: Агентство США з міжнародного розвитку – USAID, Швейцарське бюро співробітництва, GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH.

Останнім часом набирають усе більшої актуальності проблеми забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. У цій сфері МОЗ України співпрацює з такими організаціями, як: Центр контролю та профілактики захворювань ВОЗ, UNAIDS, Глобальний фонд для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією.

Ситуація на Сході України створила умови, за яких великого значення набуває співпраця органів державного управління з міжнародними організаціями у сфері вдосконалення військової медичної допомоги. Крім МОЗ України, одним із головних міністерств, яке співпрацює в цій сфері з міжнародними організаціями, є Міністерство оборони України. Ключовою міжнародною організацією, що працює в цій сфері в Україні, є НАТО. Велику увагу подіям, що відбуваються в Україні, було приділено на Уельському саміті НАТО. Цей саміт був одним із найбільших самітів за всю історію організації: в ньому взяли участь близько 60 вищих посадових осіб і високоповажних представників 33-х країн-партнерів, у тому числі міжна-

родних організацій (ООН, ОБСЄ, ЄС, МВФ, Світовий банк). Це перший саміт НАТО після завершення «холодної війни», на якому була відсутня російська делегація. У відповідності до рішення саміту Міністерством оборони України систематизовано основні напрями співпраці Україна – НАТО на найближчі роки [1].

Відповідно до напрямів співпраці Міністерства оборони України з НАТО в оборонній сфері у світлі рішень Уельського саміту НАТО реалізується програма підготовки військових медиків. На базі Міжнародного центру миротворчості та безпеки Національної Академії сухопутних військ ім. Гетьмана Петра Сагайдачного завершився перший в Україні випуск інструкторів із тактичної медицини, підготовка яких відбувалася за принципами НАТО 68W. Програма, що реалізується НАТО спільно з Міністерством оборони України, спрямована на досягнення більш тісного контакту фельдшерів та військових, які потребують медичної допомоги. Метою цієї програми є забезпечення наявності одного фельдшера на взвод, у той час як раніше один фельдшер забезпечував медичною допомогою роту бійців. Крім того, реалізація нових підходів в організації надання військової медичної допомоги спрямована на адаптацію цієї військової програми до умов життя солдат, які закінчили службу. Військові медичні кваліфікації можуть бути прирівняні до цивільних медичних кваліфікацій [2].

Ще одним органом державного управління, який має організаційно-забезпечуючі функції в конфлікті на Сході України, є Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної

діяльності [3]. Практично всі напрями діяльності ДСНС України пов'язані підвищенням системи надання медичної допомоги в умовах надзвичайних ситуацій, військових дій, техногенних катастроф.

Особливо ефективною є співпраця ДСНС з такими організаціями, як Північноатлантичний Альянс (НАТО), структури ООН в Україні, Європейська Комісія ради Європи, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, Організація Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС) [3].

Важливим чинником підвищення ефективності діяльності ДСНС України у сфері надання медичної допомоги є реалізація проекту спільно з Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH «Підтримка України в управлінні надзвичайними ситуаціями». Цей проект значною мірою спрямовано на підтримку внутрішньо переміщених осіб. Українські міста та громади приймали і продовжують приймати та піклуватися про переміщених осіб. Проте базові державні послуги із захисту та допомоги населенню в екстрених ситуаціях, за які відповідають Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) і Товариство Червоного Хреста України, не могли надаватися на належному рівні. Фінансові обмеження, недосконалі організаційні структури, застаріле та дефектне обладнання часто унеможлилювали оперативність ефективного реагування на події й ліквідацію наслідків, що збільшувало кількість жертв. Крім того, рятувальники наражалися на високий ризик через недостатність або відсутність засобів захисту, таких як шоломи, чоботи чи респіратори. Також проблемою була застарілість будівель і недосконалість системи управління надзвичайними ситуаціями: на початку кризи на сході, наприклад, процеси закупівлі, зберігання та розподілу гуманітарної допомоги були такими ж важкими, як забезпечення водопостачанням та електропостачанням в місцях розміщення ВПО.

За роки реалізації проекту майже 150 підрозділів ДСНС України у 120 громадах забезпечені новим спорядженням: ДСНС передано 2000 одиниць засобів

захисту дихання, 5500 повнолицьових захисних масок, 3500 комплектів захисного протипожежного спецодягу, 250 км пожежних рукавів, 50 водних насосів, 12 сучасних машин швидкої допомоги та 1500 пар захисних рукавиць чобіт та шоломів. Тепер робота понад 5000 рятувальників буде безпечнішою та ефективнішою. Завдяки участі у тренінгах, семінарах, навчальних поїздках близько 700 спеціалістів дізналися більше про пошуки жертв стихійних лих, використання собак для порятунку та терапії або порятунку з висоти. Упровадження інноваційних підходів до концепції «швидкого реагування» для допомоги жертвам ДТП розширює діапазон партнерства. Переваги для населення є очевидними: ВПО та мешканці приймаючих громад отримали більш широкий доступ до невідкладної медичної допомоги; число жертв пожеж вже зменшено майже на 30 відсотків. Через національні і міжнародні неурядові організації GIZ забезпечила тимчасовим житлом, продуктами харчування, товарами першої необхідності близько 30 000 ВПО. Партнери GIZ також подбали про водопостачання, транспортування, аварійне електропостачання. Люди похилого віку з обмеженими фізичними можливостями були забезпечені милицями та інвалідними візками [4].

Важливим елементом співпраці органів державного управління з міжнародними організаціями у сфері трансформації системи охорони здоров'я є співпраця Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України із Європейським Союзом в рамках проекту «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Крім ЄС як основної, стратегічної фундації цього проекту, яка надавала кошти на його розгортання, а в теперішній час підтримує цей проект, важливим стейкхолдером проекту є європейська інституція DESPRO. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO – проект міжнародної технічної допомоги, що працює у сфері реформи місцевого самоврядування (інший термін – «децентралізація») в Україні з 2007 року. Проект фінансується Швейцарською Кон-

федерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським Центром ресурсів та консультацій із питань розвитку (Skat) [5].

Одним із результатів співпраці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з міжнародними організаціями є створення Державного фонду регіонального розвитку. Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів розвитку регіонів на нову основу, відходу від старої практики фінансування виключно будівництва все нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції, на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенцій – на соціально-економічний розвиток окремих територій. Створення ДФРР дозволяє започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. ДФРР підтримує проекти, що спрямовані на відновлення регіонів, розвиток їхньої інфраструктури, в тому числі і на поліпшення системи охорони здоров'я в регіонах [6].

Починаючи з 2015 року було подано за всіма сферами реалізації проектів 20419 проектів. Загальна сума проектів склала 3253423.835 тис. грн. Найбільша кількість проектів була подана Закарпатською, Івано-Франківською, Луганською, Львівською, Тернопільською, Черкаською та Чернігівською областями. Найменша кількість проектів подана Дніпропетровською, Одеською, Рівненською, Чернівецькою областями. Щодо проектів з охорони здоров'я, то їх найбільша кількість бачимо в таких областях, як: Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська. Якщо проаналізувати відсоток поданих проектів з охорони здоров'я до загальної кількості проектів, то ситуація трохи відрізняється. Лідерами із цього показника є Вінницька, Донецька, Запорізька, Кіровоградська, Хмельницька, Чернівецька та Чернігівська

області. У цілому в Україні регіонами було подано з 2015 року 1545 проектів у сфері охорони здоров'я [6].

Однак ми не можемо враховувати статистичний матеріал як такий, що повністю об'єктивно характеризує відношення місцевої влади до підготовки проектів з охорони здоров'я. Це визначається, по-перше, тим, що окремою сферою подання проектів є така сфера, як «Енергоефективність державних та комунальних медичних та навчальних закладів»; по-друге, тому, що проекти, які стосуються вдосконалення системи медичного забезпечення, подавались в інші сфери реалізації проекту. Так, наприклад, у Рівненській області було подано такі проекти: «Капітальний ремонт спального корпусу № 3 Рівненського обласного центру комплексної реабілітації інвалідів» та «Капітальний проект будівлі корпусу № 2 КЗ «Урвенський психоневрологічний інтернат». Такі ж самі позиції є у всіх областях України. Запропонована розробниками систематизація сфер подання проектів не дуже чітко сегментує проекти за цільовою спрямованістю. Такі сфери подання проектів, як «Енергоефективність державних та комунальних медичних та навчальних закладів», «Соціальний захист», «Спортивна інфраструктура», «Туризм», «Фізична культура і спорт», та технологія їх подання дозволяють дублювання східних за характером проектів у різних сферах, що заважає їх об'єктивному аналізу [6].

На прикладі Рівненської області ми можемо проаналізувати напрями проектів з охорони здоров'я. Більшу частину проектів складають проекти з реконструкції та ремонту будівель закладів охорони здоров'я, меншу частину – впровадження нових технологій лікування на основі сучасної апаратури та впровадження інформаційних технологій у діяльність закладів охорони здоров'я. Під час аналізу напрямів проектів сфери охорони здоров'я інших областей ми бачили практично таку ж саму ситуацію. Таким чином, можна зробити висновок, що хоча тенденції поліпшення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я в регіонах є позитивними, значна частина коштів спрямована на підтримку в належному

стані матеріально-технічної бази. Значно менша частина грантових коштів спрямовується на запровадження інновацій у медичну сферу.

Висновки. Органи державного управління доволі активно здійснюють співпрацю з міжнародними організаціями медичного спрямування. Найбільш всеохоплюючу та системну діяльність у цій сфері здійснює міністерство охорони здоров'я. У своїй співпраці з міжнародними організаціями МОЗ України реалізує такі свої функції, як: розроблення та реалізація стратегії і тактики розвитку охорони здоров'я в державі, підготовка проектів законів про медичну допомогу, що виносяться на розгляд Верховної Ради, розроблення та реалізація цільових комплексних програм, що мають загальнодержавне значення, управління медичною наукою, підготовка медичних кадрів, розроблення та реалізація методології і методики ціноутворення в системі медичної допомоги, розроблення та реалізація методології і методики інформаційного забезпечення управління медичною допомогою, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя держави.

В умовах ескалації конфлікту на Сході України підвищується значення співпраці Міністерства оборони України з НАТО. Така співпраця проходить за чотирма пріоритетними напрямками: воєнно-політичний діалог, досягнення максимального рівня взаємосумісності Збройних Сил України з НАТО та нарощування спільних спроможностей, оборонно-технічне співробітництво, забезпечення внеску в міжнародну безпеку. У рамках другого напрямку співробітництва реалізується проект щодо підготовки військових медиків у форматі 68W.

Із подіями на Сході України пов'язаний проект, що реалізується Державною службою України з надзвичайних ситуацій спільно з Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH «Підтримка України в управлінні надзвичайними ситуаціями». Цей проект значною мірою спрямовано на підтримку внутрішньо переміщених осіб, однак наслідки його запровадження поширюються на всю Україну.

Важливим елементом співпраці органів державного управління з міжнарод-

ними організаціями у сфері трансформації системи охорони здоров'я є співпраця Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з інституціями Європейського Союзу в рамках проекту «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Одним із результатів співпраці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з міжнародними організаціями є створення Державного фонду регіонального розвитку.

Список використаної літератури:

1. Уельській саміт НАТО. URL : <https://www.nato.int/cps/uk/natohq/> (дата звернення: 10.10.2019).
2. 68W. URL : <https://www.goarmy.com/careers-and-jobs/browse-career-and-job-categories/medical-and-emergency/combat-medical-specialist.html> (дата звернення: 10.10.2019).
3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. URL : <https://www.dsns.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2019).
4. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH «Підтримка України в управлінні надзвичайними ситуаціями». URL : <https://www.giz.de/en/worldwide/36753.html> (дата звернення: 10.10.2019).
5. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. URL : <https://despro.org.ua/despro/project/> (дата звернення: 10.10.2019).
6. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Державний фонд регіонального розвитку. URL : <http://dfrr.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2019).
7. Зима І.Я. Механізми інституційної трансформації державного управління охороною здоров'я. Рівне. 2019, 248 с.

Vivsyanyk O. Analysis of cooperation between public administration bodies and international medical organizations by their functional directions

The article analyzes the cooperation of public administration bodies with international medical organizations in their functional areas. To this end, the article identifies four main government agencies that most effectively cooperate with international organizations. It is determined that almost all functions of the Ministry of Health of Ukraine are provided with assistance from international medical organizations. In its cooperation with international organizations, the Ministry of Health of Ukraine implements such functions as: development and implementation of strategies and tactics of health care development in the country, preparation of draft laws on medical care submitted to the Verkhovna Rada, development and implementation of targeted comprehensive programs. are of national importance, management of medical science, training of medical personnel, development and implementation of methodology and methods of pricing in the health care system, development and implementation of methodology and methods of information support of medical care management, ensuring sanitary and epidemiological well-being of the state. Cooperation between the Ministry of Defense and NATO is based on four priority areas: military-political dialogue, achieving the maximum level of interoperability of the Armed Forces of Ukraine with NATO and building joint capabilities, defense-technical cooperation, ensuring contribution to international security. An international project implemented by the State Emergency Service of Ukraine is connected with the events in the East of Ukraine.

The article states that an important element of cooperation of public administration bodies with international organizations in the field of health care transformation is the cooperation of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine with the institutions of the European Union. This cooperation is carried out within the framework of the project "Support to Regional Development Policy in Ukraine". One of the results of cooperation of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine with international organizations is the creation of the State Fund for Regional Development.

Key words: *analysis, cooperation, bodies, public administration, international medical organizations.*

УДК 341.76:316.42(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.14>

О. П. Децик

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ ЯК СПЕЦИФІЧНА ОСОБЛИВІСТЬ СФЕРИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ

На основі аналізу сучасного стану розвитку інституційного середовища публічної дипломатії в статті доведено, що узгодженість інтересів і дій суб'єктів публічної дипломатії є головним фактором забезпечення якості результатів проекту, що обумовлює практичну доцільність виявлення характеру їх взаємодії.

Зазначається, що в Україні є щонайменше три міністерства, які займаються питаннями публічної дипломатії: Міністерство закордонних справ, Міністерство інформаційної політики та Міністерство культури. Окрім того велика кількість зацікавлених установ бере участь у реалізації плану дій і проектів публічної дипломатії: Міністерство закордонних справ, Міністерство інфраструктури, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство молоді та спорту, Міністерство культури, Міністерство оборони, Національне агентство України з питань державної служби, Державна прикордонна служба, Український інститут книги, Державне агентство України з питань кіно, Державне підприємство «Український державний центр міжнародної освіти», Національний інформаційний центр академічної мобільності, Національна суспільна телерадіокомпанія України та інші зацікавлені центральні органи виконавчої влади й суб'єкти публічної дипломатії. Міністерство інформаційної політики є координатором бек-офісу, технічним організатором різних заходів. З метою реалізації й узгодження плану дій у структурі Міністерства інформаційної політики на 2017 рік було створено сектор стратегічних комунікацій. Тоді як на практиці роль, функції й повноваження кожного міністерства в здійсненні плану дій не повністю розмежовані й часто дублюються.

Наголошується, що активними та впливовими недержавними зацікавленими сторонами публічної дипломатії в Україні є Міжнародний інститут освіти, культури та діаспори Національного університету «Львівська політехніка»; Всесвітній конгрес українців; Громадська організація «Київський центр публічної дипломатії»; Міжнародна громадська організація Global Ukraine та інші.

Обґрунтовано, що інституційна взаємодія суб'єктів публічної дипломатії об'єктивно обумовлена наявністю національного інтересу, що вимагає створення державних інституційних умов для діяльності суб'єктів задля її задоволення шляхом формування певних інститутів, покликаних регулювати «правила гри» для всіх суб'єктів. На думку авторки, одним із таких інститутів повинен бути державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії. Визначено, що державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії – це особливий режим, приведений до детальних процедур і закріплений у нормативно-правових актах як стандартний порядок дій суб'єктів публічної дипломатії, які різняться інституційним характером. Домінантною рисою державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії є інституційна взаємодія, специфіка якої пов'язана зі специфікою інституціональних форм, а також зі специфікою інституційних функцій.

Доведено, що проведення режимних заходів має здійснюватися спеціальним інститутом через систему функцій.

Ключові слова: публічна дипломатія, суб'єкти, інститути, інституційне середовище, інституційна взаємодія, механізм координації.

Постановка проблеми. Сфера публічної дипломатії в Україні перебуває на стадії активного формування, відбува-

ється процес її інституалізації: Міністерство закордонних справ України з 2016 р. забезпечує становлення нового виміру діяльності – публічної й культурної дипломатії. Створено профільний підрозділ –

Управління публічної дипломатії з відділом культурної дипломатії, який у своїй роботі активно застосовує новаторські підходи й креативні рішення для просування української культури за кордоном, а також залучає до співпраці різні сегменти культурної сфери держави; у структурі Міністерства інформаційної політики у 2017 р. створено сектор зі стратегічних комунікацій; ухвалений новий Порядок використання бюджетних коштів у контексті публічної й культурної дипломатії (Постанова КМУ від 22 березня 2017 р. № 165), що суттєво розширило можливості МЗС, закордонних дипустанов і новостворюваного Українського інституту; Указом Президента України від 20 липня 2016 р. № 303/216 внесено зміни в регламент заходів щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин; Розпорядженням КМУ від 21 червня 2017 р. № 430-р утворено Державну установу «Український інститут» у сфері управління МЗС України для виконання таких завдань, як презентація й просування іміджу України у світі, сприяння міжнародним обмінам й інтеграції України у світовий культурний простір, популяризація української мови й культурного продукту за кордоном, поширення інформації про науковий, освітній і туристичний потенціал нашої держави тощо.

Проте сучасний розвиток у сфері міжнародних відносин вимагає набагато складніших комунікаційно-координаційних механізмів успішної реалізації зовнішньої політики через публічну дипломатію з метою посідання державою гідного місця на світовій арені. Посилення державної політики просування інтересів України у світі, розвиток культурної дипломатії, формування вільного інформаційного простору, доступність інформації, формування інформаційної складової зовнішньої політики України, взаємодія з громадянським суспільством, лобювання українського питання у світі – пріоритетні завдання публічної дипломатії, кожне з яких є складним і багатоаспектним, проте не може бути виконаним без відповідної координації дій ключових стейкхолдерів. Саме тому особливої актуальності

набуває наукове обґрунтування інституціональних умов ефективної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації системної координаційної роботи в напрямі забезпечення синхронізації дії стейкхолдерів публічної дипломатії досліджували такі зарубіжні науковці: К. Л. Адельман, Е. Блінкен, Е. Гулліон, Дж. Даффі, Н. Каллу, Дж. Крічлоу, Я. Мангейм, Я. Меліссен, Дж. Наю, Е. Пламрідж, Б. Хокін та інші. У вітчизняній літературі наявна достатня наукова база, що присвячена публічній дипломатії, але здебільшого вона стосується проблем тлумачення, методологічних основ та історії (автори С. Белєй, Я. Гапорова, І. Гавриленко, С. Гуцал, О. Кучмій, Є. Макаренко, П. Пехлеві, О. Тищенко-Тишковець, В. Ціватий тощо). Також вітчизняні дослідники значну увагу приділяють питанню іміджу держави, зокрема зв'язкам з громадськістю (В. Королько, В. Крутько, Г. Почепцов, Є. Тихомирова, О. Шевченко та інші). Інші дослідники (О. Ваганова, Д. Дубов, О. Зернецька, В. Коломієць, О. Литвиненко, А. Луценко, Н. Марецька, М. Ожеван, Н. Піпченко, Г. Піскорська, О. Скаленко, та інші) розглядають «м'яку силу» як ефективний інструмент реалізації національних інтересів у глобальному інформаційному середовищі.

Становлення публічної дипломатії як ефективного механізму популяризації України у світі й взаємодії з громадськістю неможливе без координації дій усіх зацікавлених сторін, поєднання їхніх ресурсів і зусиль. Зокрема одним із трьох основних завдань Управління публічної дипломатії Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС) є координація заходів інших органів влади щодо реалізації різноманітних іміджевих, культурних, інформаційних проєктів. Реалізація координаційної діяльності потребує відповідних механізмів як способів досягнення її цілей. Координація діяльності суб'єктів публічної дипломатії – це створення такого набору зв'язків між суб'єктами прийняття управлінських рішень, який забезпечить узгодження спільної позиції й порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері.

Отже, пріоритетним напрямом розвитку сфери публічної дипломатії в Україні має стати ефективна інституціональна взаємодія численних державних і неурядових суб'єктів публічної дипломатії. Фокусом цього напрямку має стати створення певних інститутів, призначених регламентувати «правила гри» для всіх суб'єктів.

Мета статті – з'ясування сучасного стану розвитку інституціонального середовища публічної дипломатії, ідентифікація типу інституціональної взаємодії суб'єктів і теоретичне обґрунтування державного механізму координації дій як певного інституту, призначеного регламентувати «правила гри» для всіх суб'єктів публічної дипломатії.

Виклад основного матеріалу. У теорії державного управління поки що не сформувався чіткого розуміння й розмежування понять «інститут» і «інституція», що відкриває широкий простір для досліджень. Більшість науковців вважають, що інституції є правилами, а інститути – утвореннями, які структурують взаємодію між суб'єктами певних відносин у межах установлених інституціональних режимів (правил) [5, 18].

В аспекті нашого дослідження під поняттям «інститут» будемо розуміти відносно стійку систему норм, що регулює діяльність і взаємодію суб'єктів. Ця система побудована на принципах ієрархічності й взаємообумовленості суспільних чинників і відповідних інституцій. Система інститутів, які реально мають місце у сфері публічної дипломатії й визначають характер інформування, впливу, діалогу з зарубіжною аудиторією, формуючи інституціональне середовище.

Інституціональне середовище – це сукупність «правил гри», тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні та юридичні межі взаємодії людей [3]. Іншими словами інституціональне середовище – це чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для суб'єктів, які формуються в межах тієї чи іншої системи координації певної діяльності.

Інституціональне середовище публічної дипломатії слід розглядати як сукупність державних і недержавних інститутів,

які забезпечують формування правових, організаційних і економічних умов, необхідних для ефективної реалізації різноманітних проєктів з формування позитивного іміджу України за кордоном. Розвиток інфраструктури функціональних установ й організацій для здійснення професійної діяльності у сфері публічної дипломатії – це інституційні умови.

Інституціональні утворення у сфері публічної дипломатії можна розподілити на ринкові (інноваційні інституції, інституції супроводу культурних, освітніх та інших проєктів), регулятивні (органи публічної влади й державні організації), нормативно-обмежувальні (правові акти). Вважаємо, що інституціональний каркас сфери публічної дипломатії – базисні інститути сформовано, але похідні інститути, зокрема балансу інтересів суб'єктів публічної дипломатії, методологічного забезпечення управління проєктами публічної дипломатії, інформаційного забезпечення взаємодії суб'єктів публічної дипломатії, потребують подальшої інституціоналізації.

Ефективність реалізації проєктів публічної дипломатії безпосередньо залежить від наявності організаційно-оформленої системи інституцій та інститутів, які структурують взаємовідносини суб'єктів у процесі реалізації плану заходів. Узгодженість інтересів і дій суб'єктів публічної дипломатії є основним чинником забезпечення якості результатів проєктів, що обумовлює практичну доцільність ідентифікації типу їхньої інституціональної взаємодії.

Питаннями публічної дипломатії опікуються щонайменше три міністерства України – Міністерство закордонних справ, Міністерство інформаційної політики, Міністерство культури. Але до реалізації заходів і проєктів публічної дипломатії залучено значну кількість зацікавлених центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) – Міністерство освіти і науки, Міністерство молоді та спорту, Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Міністерство оборони, державні підприємства й установи.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації публічної

дипломатії є Міністерство закордонних справ [13]. Безпосередній вплив Міністерства закордонних справ України на розвиток сфери публічної дипломатії здійснюється через становлення нового виміру діяльності – публічної й культурної дипломатії. 22 грудня 2015 р. утворено профільний підрозділ – Управління публічної дипломатії з відділом культурної дипломатії, який у своїй роботі активно застосовує новаторські підходи й креативні рішення для просування української культури за кордоном, а також залучає до співпраці різні сегменти культурної сфери держави.

Управлінню публічної дипломатії підпорядковуються 20 культурно-інформаційних центрів. З моменту утворення 28 лютого 2018 р. Державної установи «Український інститут» [12], який належить до сфери управління МЗС, відбувається поступова заміна культурно-інформаційних центрів на закордонні відділення цієї установи.

Проте організацію роботи культурно-інформаційних центрів покладено не лише на Міністерство закордонних справ України, а й на Міністерство інформаційної політики, Міністерство культури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство молоді та спорту України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України. Принциповим питанням у цьому аспекті є узгодження, координація й синхронізація дій усіх стейкхолдерів під час планування роботи відповідних культурних представництв Української держави за кордоном.

Зазначимо, що Міністерство інформаційної політики у 2016 р. розробило «Концепцію популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі» [15]. Згідно з цим документом мета – створювати привабливий образ бізнес-діяльності в державі, а також формувати позитивний туристичний імідж за допомогою українських культурно-інформаційних центрів за кордоном.

На базі цієї концепції підготовлено та затверджено 7 червня 2017 р. план заходів з реалізації цієї Концепції до 2020 р. [14]. Важливо наголосити, що в плані заходів є різні органи влади й державні

установи, відповідальні за різні напрями просування України. Там є МЗС, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, Міністерство освіти і науки, Мінмолодьспорту, Мінкультури, Міноборони, Національне агентство України з питань державної служби, Адміністрація Держприкордонслужби, Український інститут книги, «Держкіно», ДП «Український державний центр міжнародної освіти», Національний інформаційний центр академічної мобільності, ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» та інші зацікавлені ЦОВВ і суб'єкти публічної дипломатії. Зрозуміло, що в кожного суб'єкта свій напрям: Мінкультури – культурна дипломатія, МЗС – публічна дипломатія, Мінінфраструктури – виставкові заходи, пов'язані з транспортними коридорами, Мінекономрозвитку – проморолики про інфраструктурні й туристичні можливості України тощо. Міністерство інформаційної політики є координатором як бек-офіс, певний технічний організатор тих чи інших заходів. Для реалізації й координації плану заходів у структурі Міністерства інформаційної політики у 2017 р. створено сектор стратегічних комунікацій.

Водночас на практиці роль, функції та повноваження кожного міністерства в реалізації плану заходів остаточно не розмежовані й часто дублюються.

Важливо наголосити, що активними та впливовими неурядовими стейкхолдерами публічної дипломатії в Україні є такі установи й організації:

- Міжнародний інститут освіти, культури та зв'язків з діаспорою Національного університету «Львівська політехніка» (МІОК), що співпрацює з Міністерством освіти і науки України, Міністерством закордонних справ України, Міністерством культури України, Світовим Конгресом українців, багатьма державними структурами в Україні й українськими громадами у світі, вищими закладами освіти для зміцнення освітньо-культурних зв'язків з українською діаспорою [11];

- Світовий Конгрес українців (далі – СКУ) – міжнародна координаційна надбудова українських громад у діаспорі, що представляє інтереси понад 20 мільйонів українців. СКУ у 2003 р. був визнаний

Економічною та соціальною радою Організації Об'єднаних Націй як неурядова організація зі спеціальним консультативним статусом й у 2018 р. набув статус учасника міжнародної неурядової організації в Раді Європи [16];

– неурядові громадські організації: ГО «Київський центр публічної дипломатії» – громадська організація, що співпрацює з провідними університетами, міжнародними інституціями, державними структурами, ЗМІ, аналітичними центрами й іншими громадськими організаціями з різних країн світу [7]; ГО «Інститут публічної та культурної дипломатії України» (<http://www.ipcdu.org.ua>);

– Міжнародна громадська організація Global Ukraine (розбудова комунікаційної платформи й створення сприятливих умов для розвитку мережі Global Ukrainians – двостороннього процесу комунікації та участь у ньому, врахування аргументів країни-партнера, розбудова процесів започаткування співпраці й інформаційних обмінів); мережа Global Ukrainians є незалежною мережею, яка координує свої зусилля з МЗС України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Комітетом Верховної Ради України в закордонних справах, Міністерством культури України, Адміністрацією Президента, Торгово-промисловою Палатою України, які зацікавлені в розвитку потужної глобальної мережі українських народних дипломатів; платформа Global Ukrainians бере на себе ініціативу стати синерджайзером, розробила концепцію стратегії розвитку народної дипломатії через системну співпрацю з українськими лідерами-експатами; є готові моделі для роботи для системної й комплексної співпраці з українськими громадами світу в напрямі культурної та бізнес-дипломатії [17].

Узгодження інтересів, цілей, дій і координація заходів і проектів різних суб'єктів публічної дипломатії потребують інституціоналізації¹ в системі управління. Результатом інституціоналізації має стати

¹ Під інституціоналізацією розумітимемо встановлення правил і забезпечення їх виконання шляхом введення відповідних норм і санкцій (С.Ковбасюк, 2009). Інституції – це норми соціальної взаємодії, а інститути – це їх організаційні форми (О. Іншаков, 2010)

безперервний інституційний простір формальних правил і норм, внаслідок чого формується «когерентність», тобто взаємопов'язаність і взаємозалежність інститутів. Когерентність інститутів підтримує єдність і стійкість інституціональної системи публічної дипломатії.

Інституціональна система публічної дипломатії складається з елементів, основними з них є такі:

– суб'єкти інституціональної взаємодії (державне управління, державне регулювання, місцеве самоврядування, саморегулювання);

– певні усталені норми соціальної поведінки суб'єктів публічної дипломатії – інституції та інститути, як їх організаційні форми (законодавчі акти й організаційні структури, наприклад Український інститут; регламент заходів щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин; професійна мережа Global Ukrainians тощо);

– інституціональна взаємодія як по вертикалі (субординація, субсидіарність), так і по горизонталі (міжсекторне партнерство, державно-приватне партнерство, кластери);

– держава як специфічний інститут – особлива форма організації суспільства;

– інституціональна інфраструктура;

– певні інституціональні блоки, що діють в окремих, взаємопов'язаних сферах суспільного життя.

Суб'єкти інституціональної взаємодії на основі певних усталених норм соціальної поведінки (інститутів) взаємодіють між собою. Інституціональна взаємодія суб'єктів публічної дипломатії одночасно відбувається як за вертикалі (через ідеологічні, політичні, правові, економічні, соціальні інститути), так і по горизонталі (між інститутами, що перебувають на одному ієрархічному рівні управління). Суб'єктами такої взаємодії можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, представлені у вигляді організацій, або держава, яку також можна представити як сукупність організацій. У відносинах з іншими суб'єктами інституціональної взаємодії держава виступає як єдина особа, внутрішні відносини в якій визначаються сукупністю певних специ-

фічних інститутів. Інституціональна інфраструктура забезпечує можливість ефективно взаємодії між окремими суб'єктами в межах інституціональної системи.

Інституціональна взаємодія суб'єктів публічної дипломатії об'єктивно обумовлена наявністю національного інтересу, що потребує створення державою інституціональних умов діяльності суб'єктів щодо його задоволення шляхом формування певних інститутів, призначених регламентувати «правила гри» для всіх суб'єктів. Одним із таких інститутів, на наш погляд, має стати державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії.

Вважаємо, що державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії – це спеціальний режим, доведений до детальних процедур і закріплений в нормативних актах як регламент дій різних за інституціональною природою суб'єктів публічної дипломатії.

Аналізуючи змістовне наповнення терміну «режим» [2, с. 1208; 4], слід наголосити, що під час проведення режимних заходів йдеться не взагалі про упорядкування дій суб'єктів з точки зору технологічних процесів або удосконалення управління в тій чи іншій сфері, а переслідують ціль зробити цю діяльність підконтрольною з погляду відповідності національним інтересам, не допустити відхилення від установленого в цих інтересах порядку такої діяльності, запобігти діям, які чинять шкоду.

У режимі на перший план виноситься регламентація порядку діяльності, що забезпечує облік і контроль дотримання правових норм. В залежності від того, які засоби домінують у режимі, він може або стимулювати (створювати сприятливі умови для задоволення конкретної групи інтересів), або обмежувати (комплексно стримувати задоволення інтересів) [10].

Водночас слід звернути увагу на те, що державний механізм завжди конкретний, оскільки спрямований на результат через регламентування та взаємозв'язок окремих дій. Важливим є визначення специфічних особливостей механізму, що дасть змогу чітко ідентифікувати його склад і сукупність параметрів, які забезпечать реальне функціонування.

Проведення режимних заходів повинно здійснюватися спеціальним інститутом через систему функцій. На наш погляд, таким інститутом, що здатний здійснювати режимні заходи у сфері координації дій суб'єктів публічної дипломатії, має стати Український інститут. Адже відповідно до Статуту ДУ «Український інститут» [12] до його функцій (п. 2.3) з-поміж інших належать такі: взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання й організаціями громадянського суспільства; взаємодія зі структурними підрозділами апарату МЗС і закордонними дипустановами; співпраця з Міністерством культури України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством інформаційної політики, іншими ЦОБВ, громадськими організаціями та спеціалізованими інституціями з метою розроблення й реалізації проєктів за кордоном.

Аналізуючи особливості державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії як інституту, звернемо увагу на дослідження китайського економіста Х.-Дж. Чанга [19], де учений акцентує увагу на розмежуванні інституціональних форм і функцій, які виконують інститути. Він наголошує на неоднороззначному характері взаємин між формою й функцією інституту. По-перше, один інститут може виконувати кілька функцій. Немає інститутів, які виконують тільки одну функцію, стверджує Х.-Дж. Чанг, політичні інститути одночасно забезпечують узгодження різних думок, соціальну єдність, вирішення конфліктів, державне будівництво. По-друге, різні інститути можуть виконувати одну й ту саму функцію. По-третє, ті самі функції в різний час можуть виконувати різні інститути [19, с. 2–3]. Вчений звертає увагу на необхідність врахування в процесі трансформації складної системи міжінституціональної взаємодії. Зокрема в сучасних умовах інституціоналізації сфери публічної дипломатії в Україні це стосується взаємодії між старими інститутами й новими, що тільки формуються на засадах «Концепції популяризації України у світі й просуванні інтересів України у світовому інформаційному просторі».

Отже, домінантною особливістю державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії можна визначити інституціональну взаємодію, специфіка якої пов'язана як зі специфікою інституціональних форм, так і зі специфікою інституціональних функцій. На думку В. Липова [9], ця взаємодія відбувається як у статичній (взаємозв'язок інституціональних форм), так і в динамічній (взаємодія, що виникає в результаті виконання інститутом різних функцій; взаємодія різних інститутів, що спільно забезпечують загальну функцію; взаємодія, що виникає за виконання суміжних функцій суміжними інститутами). Таким чином, формування державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії передбачає врахування особливостей як ієрархічної (структурної), так і горизонтальної (функціональної) взаємодії.

Аналіз наукових праць з інституціональної взаємодії [1; 6; 8] дав змогу виділити два основних її види у сфері публічної дипломатії: механічну взаємодію й органічну (з можливими варіаціями).

Перший вид інституціональної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії – механічний – можна визначити як взаємодію (безпосередню або опосередковану через агентів), що проявляється через легітимні (закріплені законодавством) інституціоналізовані форми співпраці в межах розв'язання конкретної проблеми. Механічний вид інституціональної взаємодії не завжди передбачає конструктивний результат для всіх його суб'єктів і визначається взаємодією на рівні формальних норм і правил, закріплених законодавством. Для такої форми специфічною є внутрішньо інституціональна механічна взаємодія, яка є організованою (зафіксованою регламентом «правилами») та безпосередньою (без посередників, що підтримують компліментарність взаємодії). Механічний вид характерний і для міжінституціональної взаємодії, яка виникає на одному інституціональному рівні, наприклад між ЦОВВ за реалізації плану заходів чи реалізації проєкту.

Другий вид інституціональної взаємодії – органічний – проявляється в консолідаційних формах вирішення завдань, що сприяє формуванню інституціональної

компліментарності (взаємодоповнюваності) суб'єктів публічної дипломатії. Органічний вид інституціональної взаємодії передбачає конструктивне співробітництво між різними за інституційною природою суб'єктами.

Таким чином, формування життєздатної та ефективної інституціональної системи публічної дипломатії неможливе без урахування зв'язків і відносин між її елементами, впливу результатів їхньої взаємодії на ефективність окремих складових і системи в цілому. Усвідомлення цього факту підкреслює доцільність розроблення інституціональної моделі державного механізму координації дій суб'єктів публічної дипломатії.

Висновки і пропозиції. Аналіз сучасного стану розвитку інституціонального середовища публічної дипломатії в Україні допоміг обґрунтовано довести, що інституціональна взаємодія суб'єктів публічної дипломатії об'єктивно обумовлена наявністю національного інтересу, що потребує створення державою інституціональних умов діяльності суб'єктів щодо його задоволення шляхом формування певних інститутів, призначених регламентувати «правила гри» для всіх суб'єктів. Обґрунтовано, що таким інститутом має стати державний механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії – спеціальний режим, доведений до детальних процедур і закріплений в нормативних актах як регламент дій різних за інституціональною природою суб'єктів публічної дипломатії.

Перспективним стосовно цієї проблеми є розроблення інституціональної моделі державного механізму координації дій суб'єктів публічної дипломатії.

Список використаної літератури:

1. Боголіб Т. М. Інституціональні основи стратегії розвитку регіональної політики в Україні / Т. М. Боголіб. *Наукові праці ДонНТУ. Серія «Економічна»*. 2011. Вип. 40-3. С. 54–58.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
3. Економічна безпека : навчальний посібник / за ред. З. С. Варналія. Київ : Знання, 2009. 647 с.

4. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления / Д. Зеркин, В. Игнатов. Москва : Юристъ, 2000. 375 с.
5. Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку території: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте. Київ : К.І.С., 2008. 112 с.
6. Казакова Е. В. Теоретические аспекты институционального взаимодействия / Е. Казакова. *Государственная власть и общественное устройство в полиэтнической социокультурной среде современной России* : сб. науч. трудов. Саратов : СТУ. 2009. С. 154–156.
7. Київський центр публічної дипломатії: офіційний сайт. URL: <https://kyiv-public-diplomacy.org/ua/about-us-uk>.
8. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы: макросоциологическая объяснительная гипотеза / С.Г. Кирдина. *Социс*. 2001. № 2. С. 13–23.
9. Липов В. В. Институциональная комплиментарность как фактор формирования социально-экономических систем / В. В. Липов. *Журнал институциональных исследований*. 2012. Т.4. № 1. С. 25–41.
10. Ляшенко В. И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты / В. Ляшенко. Донецк : ДонНТУ, 2006. 668 с.
11. Міжнародний інститут освіти, культури та зв'язків з діаспорою Національного університету «Львівська політехніка» : офіційний сайт. URL: <http://miok.lviv.ua/>.
12. Питання діяльності Державної установи «Український інститут» : наказ МЗС від 28 лютого 2018 р. № 103 / Міністерство закордонних справ України. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2018-03-01/2018-03-01_nakaz103.pdf.
13. Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова КМУ від 30 березня 2016 р. № 281 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>.
14. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ від 07 червня 2017 р. № 383-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2017-%D1%80>.
15. Про схвалення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ від 11 жовтня 2016 р. № 739-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80>.
16. Світовий конгрес українців : офіційний сайт URL: <http://www.ukrainianworldcongress.org/index.php/id/231>.
17. Стратегія розвитку народної дипломатії через мережу GLOBAL UKRAINIANS на 2017–2018 рр. URL: <https://global-ukraine.com/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-18-Global-Ukrainians-Final-Strategy-UKR.pdf>.
18. Чухно А. Институціоналізм: теорія, методологія, значення / А. Чухно. *Економіка України*. 2008. № 6. С. 4–13.
19. Chang H.-J. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues / H.-J. Chang. *United Nations University Discussion Paper*. № 2006/06. 14 p.

Detsyk O. Institutional interaction as specific feature of public diplomacy sphere

On the basis of the analysis of the current state of development of institutional environment of public diplomacy, the article proves that coherence of the public diplomacy entities' interests and actions is the main factor of provision of project results quality that stipulates the practical expediency of identification of their interaction type.

It is stated that in Ukraine there are at least three ministries that care about public diplomacy issues – Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Information Policy and Ministry of Culture. However, a significant number of interested institutions is involved in implementing the plan of actions and projects of public diplomacy: the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Infrastructure, Ministry of Economic Development and Trade, Ministry of Youth and Sport, Ministry of Culture, Ministry of Defense, National Agency for Civil Service, the State Border Guard Service, Ukrainian Book Institute, Ukrainian State Film Agency, SE "Ukrainian State Center for International Education", National Information Centre of Academic Mobility, PJSA "National Public Broadcasting Company of Ukraine" and other interested central executive bodies and subjects of public diplomacy. The Ministry of Information Policy acts as the coordinator of the back office, a certain technical organizer of various activities. In order to implement and coordinate the action plan in the structure of the Ministry of Information Policy in 2017 a strategic communications sector was created. At the same time, in practice,

the role, functions and powers of each ministry in the implementation of the action plan are not completely delimited and are often duplicated.

It is emphasized that active and influential non-state stakeholders of public diplomacy in Ukraine are: the International Institute of Education, Culture and Diaspora Relations of the Lviv Polytechnic National University; World Congress of Ukrainians; NGO "Kyiv Center for Public Diplomacy"; International NGO Global Ukraine and others.

It is substantiated that institutional interaction of public diplomacy subjects is objectively conditioned by the presence of national interest, which requires the creation of state institutional conditions for the subjects' activities to meet it through the formation of certain institutions, intended to regulate the "rules of the game" for all subjects. According to the author, one of such institutes should be the state mechanism of coordination of activities of public diplomacy subjects. It is determined that the state mechanism of coordination of the activities of public diplomacy subjects – is a special regime, brought to detailed procedures and enshrined in regulatory enactments as standard operating procedure of actions of public diplomacy subjects different in the institutional nature. The dominant feature of the state mechanism of coordinating the activities of public diplomacy subjects is the institutional interaction, the specificity of which is associated with the specifics of institutional forms as well as with the specifics of institutional functions.

It is proved that carrying out of regime measures should be implemented by a special institute through a system of functions.

Key words: *public diplomacy, subjects, institutes, institutional environment, institutional interaction, mechanism of coordination.*

УДК 351.77:416.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.15>**М. В. Долгіх**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Сучасна практика надання медичних послуг свідчить, що втілення гуманітарної, людиноцентричної парадигми глобального економічного розвитку й соціального прогресу, передумовами яких є якість людського потенціалу, має сприяти реалізації основного права людини на життя та здоров'я, а отже, забезпеченню довголіття населення.

Міжнародні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Всесвітня організація охорони здоров'я, останнім часом приділяють багато уваги показникам ефективності формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, оцінюючи згідно з ними рівень розвитку різних країн світу в цілому.

Підхід міжнародних експертів до вивчення питань механізмів публічного управління системою охорони здоров'я базується на аналізі та порівнянні ефективності функціонування трьох галузей – політичної (рівень демократії в ній), економічної (ВВП на душу населення) і медичної, яка відповідає політичному й економічному стану країни.

Аналіз наукових джерел показав, що деякі питання вивчення міжнародного досвіду інших країн щодо функціонування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я актуалізуються в працях багатьох учених. Однак попри наукову й практичну цінність опублікованих праць основні питання, пов'язані з вибором критеріїв оцінки рівня розвитку зарубіжних країн у системі охорони здоров'я, досі залишаються невирішеними.

За основними показниками здоров'я (середня тривалість життя, дитяча смертність та інші) найкращими є Японія, Німеччина та США.

Проаналізувавши державно-управлінське, правове й організаційне забезпечення механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Японії, США, Канаді, Німеччині та інших країнах, ми можемо констатувати, що безоплатне надання у будь-яких обсягах всіх видів медичної допомоги для громадян – недосяжна мрія. Тому що навіть високорозвинені країни не можуть собі дозволити розкіш надавати безплатно медичні послуги.

Досвід цих країн слід вважати актуальним з точки зору формування стратегії розвитку медичного страхування в Україні: визначення місії, цілей довгострокового розвитку й поліпшення інституційного й організаційного середовища України в рамках міжнародного співробітництва. Досвід функціонування систем охорони здоров'я європейських країн також є дуже корисним для України й може бути застосований після його відповідної адаптації до українських реалій. Це вимагає стратегічного планування розвитку механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні, включно із сімейною медициною, з урахуванням міжнародного досвіду й аналізу результатів його впровадження в пілотних проєктах на конкретних територіях.

Ключові слова: система охорони здоров'я, реформування системи охорони здоров'я, кадри системи охорони здоров'я, державне управління системою охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Світова практика надання медичних послуг свідчить, що втілення гуманітарної, людиноцентричної парадигми глобального економічного розвитку й соціального прогресу, передумовами чого є якість людського

потенціалу, має сприяти реалізації основного права людини на життя та здоров'я, а отже, забезпеченню довголіття населення [11].

Міжнародні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Світовий банк, Європейський банк

реконструкції та розвитку, Всесвітня організація охорони здоров'я останнім часом приділяють багато уваги показникам ефективності формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, оцінюючи згідно з ними рівень розвитку різних країн світу в цілому.

Підхід міжнародних експертів до вивчення питань механізмів публічного управління системою охорони здоров'я базується на аналізі й порівнянні ефективності функціонування трьох галузей – політичної (рівень демократії в ній), економічної (ВВП на душу населення) і медичної, яка відповідає політичному та економічному стану країни [4, с. 103].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел показав, що деякі питання вивчення міжнародного досвіду інших країн щодо функціонування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я актуалізуються в працях багатьох учених. Однак попри наукову й практичну цінність опублікованих праць основні питання, пов'язані з вибором критеріїв оцінки рівня розвитку зарубіжних країн у системі охорони здоров'я, досі залишаються невирішеними [15].

Метою статті є розгляд закордонного досвіду формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Формування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я проводиться відповідно до стратегічних напрямів, окреслених Всесвітньою організацією охорони здоров'я, основні з яких були визначені на 17-й (1963 р., Нью-Йорк) і 35-й (1983 р.) сесіях. Також були обговорені 12 принципів реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, що впливають з позиції повної відповідальності уряду за забезпечення прав людини на охорону здоров'я, розроблені для більшості національних систем державного управління [16].

Можна назвати три найкращі країни за основними показниками здоров'я (середня тривалість життя, дитяча смертність та інші): Японія, Німеччина та США [3, с. 123].

У **Японії** чотири рівні управління охороною здоров'я: уряд, префектури, медичні центри й місцеві (міські та сільські) органи влади. Їхня діяльність координується Міністерством охорони здоров'я і соціального забезпечення. У структурі органів місцевого самоврядування створюються відділи охорони здоров'я, відповідальні за управління місцевими програмами розвитку здоров'я. У префектурах і великих муніципалітетах створюються медичні центри (кожен центр обслуговує близько 100 000 жителів), що фінансуються як національними, так і місцевими органами влади.

Для Японії характерна «сильна» система державного регулювання сфери фінансування охорони здоров'я й медичного страхування, причому громадськість упевнена в належному контролі цих питань з боку держави. За даними опитування, проведеного Health and Global Policy Institute, понад 60% опитаних респондентів задоволені сучасним станом системи охорони здоров'я Японії.

Уряд регулює практично всі аспекти системи загального медичного страхування. Він установлює прайс-листи медичних послуг і субсидіює органи місцевого самоврядування, страхові компанії та постачальників, установлює для них правила. Префектури Японії виконують ці правила й регулюють постачання в регіони лікарських засобів, що відпускаються національним урядом. Муніципалітети організовують заходи щодо зміцнення здоров'я місцевого населення, а також забезпечують його довгострокове страхування на вигідних умовах [17].

Важлива роль у формуванні медичної політики належить Міністерству фінансів, що формує для Кабінету Міністрів Японії річний бюджет на охорону здоров'я та медичне страхування [12].

Японська система охорони здоров'я тісно пов'язана з роботою місцевих органів влади. Основними установами, що працюють у тісному контакті з системою охорони здоров'я Японії, є Бюро політики у сфері охорони здоров'я, Бюро медичних послуг, Бюро фармацевтичної продукції та продовольчої безпеки, Бюро трудових стандартів, Соціальне забезпе-

чення та Бюро жертв війни, Бюро здоров'я й добробуту літніх людей, Бюро медичного страхування та Бюро пенсійного забезпечення [4, с. 106].

Японія є капіталістичною країною, саме тому охорона здоров'я в ній є недешевою. Близько 90% витрат громадян покриває державна система медичного страхування. Насправді в Японії дві основні системи, які надають медичні послуги більшості населення: Національна система страхування здоров'я (в основному охоплює дрібних власників та їхні сім'ї, інвалідів та інші соціально-незахищені верстви населення) і система страхування осіб найманої праці, що є найбільшою в Японії. У цій системі працюють різні програми, деякі з них належать державі, що сама є «страховиком» здоров'я населення. На відміну від програм системи страхування осіб найманої праці в програмах Національної системи страхування здоров'я страховиком є саме суспільство, створене адміністрацією й працівниками одного або декількох підприємств однієї галузі.

Немає обмежень щодо вибору лікаря й виду лікарняного страхування. З більшою частістю медичних послуг передбачено пайову участь пацієнтів у межах від 10 до 30% [9].

На сьогодні в Японії введено заборону на прибуток страхових компаній за послуги в галузі медицини, а також обмеження на оплату роботи медиків, які припускаються серйозних помилок у догляді за пацієнтами. Саме цього бракує українському сектору охорони здоров'я, де медичне страхування – це відверта «підгодівля» для кмітливих, спритних бізнесменів, які зайняли цю дуже вигідну нішу [2; 3].

У Японії, як і в багатьох європейських країнах, амбулаторну допомогу надають терапевти й сімейні лікарі. Саме це значною мірою дає змогу розвантажити лікарів основних поліклінік і лікарень у районах. За останні роки в країні сформовано три громадські організації сімейних лікарів: Академія сімейної медицини, яка об'єднує близько 2100 членів, Товариство загальної медицини (4600 членів) і Товариство первинної медичної допомоги (1000 членів). На перспективу керівниками цих організацій обговорюється питання про їх

майбутнє об'єднання в єдину структуру – Федерацію товариств первинної медичної допомоги [9].

Попри це можемо сказати, що Японії необхідно додатково вдосконалювати механізми публічного управління системою охорони здоров'я, особливо в частині заохочення населення до здорового способу життя. Щоб вирішити цю проблему, уряд Японії прийняв Національну програму «Здорові люди – 21». Ця програма сприятиме активній участі населення в підтримуванні власного здоров'я. Основна її ідея – активна співпраця уряду й громадськості у сфері охорони здоров'я [7, с. 170].

Приватна форма фінансування охорони здоров'я є типовою для **Сполучених Штатів Америки**, де медичні послуги оплачуються, переважно, державою. Близько 90% американців користуються послугами приватних страхових компаній, витрачаючи на це понад 10% сімейного доходу. Розмір медичної допомоги зазвичай залежить від розміру внеску. Більшість американців страхують роботодавці або такі організації, як професійні товариства або об'єднання малих підприємств. Ця система існує вже кілька десятиліть. Вона підтримується в межах штатів такими організаціями, як «Синій хрест» і «Синій щит», які зобов'язані страхувати всіх, хто сам цього забажає [1].

США витрачають 16,4% ВВП на охорону здоров'я. Це майже найбільший показник у світі. Однак зауважимо: великий розмір фінансування не завжди гарантує рівний і належний доступ усім громадянам до медичної допомоги.

У 2018 р. понад 15% американців взагалі були незастраховані. Причиною цьому була висока вартість страхування, втрата роботи або неможливість отримати страхову субсидію. Водночас громадяни без страховки можуть скористатися послугами некомерційних медичних центрів і невідкладних стаціонарів у лікарнях, але часто вони їдуть звідти, не отримавши належної допомоги. Такі установи можуть лише оцінити загальний стан пацієнта й стабілізувати його, а не лікувати людину. Страхування також не означає надання необмеженої кількості необхідних ліків [1].

Більшість американців користуються певними програмами страхування й отримують так звану «керовану» допомогу. Через мережу посередників їх направляють до лікарів поліклінік, аптек, лабораторій, рентгенівських кабінетів та інших установ. Деякі програми страхування не охоплюють лікування хронічних захворювань.

Третина американців отримує медичну допомогу за програмами страхування «Медікейр» і «Медікейд», що фінансуються платниками податків.

«Медікейр» – національна програма страхування для людей старше 65 років і деяких людей, що перебувають «за межею бідності». У 2017 р. «Медікейр» надала послуги й ліки на суму близько 514 мільярдів доларів.

«Медікейд» – спільна програма державних і федеральних урядів, яку вони спонсорують. 23% американців користуються цією програмою. Її робота також спрямована на страхування певних категорій людей. Покриття «Медікейд» трохи ширше, ніж «Медікейр», але не відповідає потребам усіх. Кожна держава вирішує, хто підпадає під цю програму [13].

У США первинна допомога зазвичай надається сімейними лікарями, які працюють поодиночі, або як частина групи. Сімейні лікарі становлять третину загальної кількості лікарів у країні. Більшість приватних лікарів первинної медичної допомоги працюють у невеликих клініках із чисельністю персоналу менше ніж 5 осіб. Пацієнти можуть обирати лікаря в електронній мережі зареєстрованих постачальників послуг [6, с. 75].

Нами з'ясовано, що загалом американцям не подобається сучасний стан розвитку їхньої медицини. Згідно з результатами опитування, проведеного у 2017 р. Commonwealth Fund, 82% громадян США вважають, що чинна система механізмів публічного управління охороною здоров'я потребує або проведення фундаментальної реформи, або її перебування [8].

Розглядаючи організацію охорони здоров'я у США, варто зазначити, що головним недоліком її системи механізмів публічного управління є висока вартість медичної допомоги. Витрати на душу

населення в Сполучених Штатах Америки становлять 7 290 USD на рік, що більше ніж удвічі перевищує середній показник серед індустріально розвинених держав. Тому досвід Сполучених Штатів Америки показує, що запровадити приватне медичне страхування як основне джерело фінансування недоцільно, оскільки можливі серйозні фінансові розбіжності в охороні здоров'я [3, с. 125].

Система механізмів публічного управління охороною здоров'я **Німеччини** базується на добре структурованому медичному страхуванні, що складається з державного медичного страхування та страхування приватних фондів. Державне страхування має близько 89% населення; приватне – 9% німців; 2% населення отримують медичну допомогу за спеціальними державними програмами (військові, поліцейські). Фактичний внесок державного медичного страхування у загальні витрати на охорону здоров'я становить понад 60%. Крім того, кошти надходять з інших фондів системи державного страхування (із фондів пенсійного страхування, страхування від виробничих травм), а також із державної скарбниці. Внески для державного медичного страхування збираються лікарняними фондами (незалежними органами самоврядування). Урядове агентство контролює їхню діяльність і керує нею [10].

На федеральному рівні систему охорони здоров'я очолює федеральне Міністерство охорони здоров'я й соціального забезпечення, яке також має загальну політику державного медичного страхування, перш за все щодо питання рівності, повноти, порядку надання й фінансування соціальних медичних послуг. Державно-правове регулювання всієї німецької системи соціального страхування в основному базується на Соціальному кодексі, п'ята книга якого безпосередньо стосується державного медичного страхування.

Відповідно до федерального законодавства відповідальність за планування роботи механізмів публічного управління системою охорони здоров'я покладається на землі (всього 16 федеральних земель). Кожна земля повинна забезпечити стабільне фінансування лікарень,

гарантуючи забезпечення суспільних потреб в охороні здоров'я. Тому країна розробляє своє законодавство про охорону здоров'я з урахуванням специфіки регіону, його соціального, економічного розвитку тощо, що є причиною суттєвої різниці в характері, обмеженнях і методах планування медичних програм у регіонах [2, с. 158–160].

Медичне страхування в основному (57%) фінансується шляхом внесків обов'язкового державного медичного страхування – Gesetzliche Krankenversicherung. Цей вид страхування охоплює близько 90% населення, решта або має приватне страхування, або покривається іншими спеціальними державними програмами, наприклад військовослужбовці, працівники поліції, отримувачі соціального забезпечення тощо). Близько 10,5% внесків надходять з інших фондів системи державного страхування (пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві); інші кошти – від приватних страховиків Private Krankenversicherung (8,4%) і прямих особистих платежів (12,2%).

Таким чином, основним джерелом фінансування охорони здоров'я в Німеччині є самоврядні регіональні й федеральні лікарняні фонди (gesetzliche Krankenkassen), які збирають внески й забезпечують фінансування охорони здоров'я на рівні соціального забезпечення держави. Всі лікарні є некомерційними організаціями, які зобов'язані сплачувати членські внески й мають право встановлювати ставку внеску, необхідну для покриття витрат.

Серед переваг німецької системи охорони здоров'я – висока якість наданої допомоги, сучасне медичне обладнання в установах профілактичної допомоги, належна кваліфікація медичних працівників і, що найголовніше, доступність медичної допомоги для всіх. Система медичного страхування забезпечує населення широким спектром безкоштовних послуг, включаючи амбулаторне й стаціонарне лікування, надання ліків за рецептом, забезпечення медичним обладнанням, оплату проїзду до медичного закладу тощо [2, с. 158–160].

Канада – федерація з двома конституційно визнаними рівнями влади. Перший рівень – центральний, або «федеральний», уряд, який відповідає за охорону здоров'я, виготовлення фармацевтичних препаратів, фінансування й управління медичними послугами для певної категорії населення. Другий, але конституційно рівний рівень управління складається з десяти органів місцевого самоврядування, які відповідають за широкий спектр програм соціального медичного обслуговування, включаючи велику частину фінансованих і регульованих державою.

Приблизно 70% загальних витрат на охорону здоров'я формуються з загальних податків, що надходять від федеральних, провінційних і територіальних урядів. Більшість державних доходів використовується для забезпечення загальної безоплатної медичної допомоги й субсидування витрат на амбулаторне лікування. Експерти відзначають, що в Канаді, як і в інших країнах світу, витрати на охорону здоров'я продовжують зростати швидше, ніж рівень економіки.

Роль федерального уряду в охороні здоров'я полягає в установленні й контролі національних стандартів системи охорони здоров'я відповідно до Закону Канади про охорону здоров'я, у фінансуванні провінційних служб охорони здоров'я шляхом переказу грошей і виконання функцій, за які він несе конституційну відповідальність. Однією з таких функцій є надання медичних послуг певній частині населення, включаючи ветеранів, військовослужбовців, ув'язнених у федеральних в'язницях і в'язницях Королівської канадської гірської поліції. Інші функції, пов'язані зі здоров'ям, які виконує федеральний уряд, охоплюють охорону та зміцнення здоров'я, профілактику захворювань тощо [4, с. 121].

Система охорони здоров'я коштує платникам податків 9,5% ВВП. Крім того, кожен мешканець витрачає приблизно 3300 доларів на медичні послуги й товари.

70% витрат на охорону здоров'я покривають федеральні, провінційні й територіальні податки. Щорічно місцеві органи охорони здоров'я отримують транс із загальної скарбниці, що покриває чверть

їхніх витрат. Деякі провінції використовують податки від продажу товарів, таких як алкоголь чи лотерейні білети.

Більшість витрат на охорону здоров'я покривається згідно з планами, що стосуються конкретних провінцій, а також субсидіями на ліки, стаціонарну й домашню допомогу. Решту коштів на охорону здоров'я сплачують безпосередньо канадці. Канадська Medicare не покриває витрати, пов'язані з закупівлею медикаментів, корекцією зору, стоматологічними послугами. Тож людям доводиться або платити самим, або купувати додаткову страховку, яку подекуди сплачують роботодавці [14].

Система охорони здоров'я в Канаді покладається в основному на терапевтів первинної медичної допомоги, які становлять близько 51% лікарів-практиків у Канаді. Вони є своєрідним «посередником» між пацієнтом і системою механізмів публічного управління закладами охорони здоров'я, які контролюють доступ до більшості лікарів-спеціалістів, до лікарняної допомоги, діагностичних оглядів і лікарських засобів, що відпускаються за рецептом. Таких терапевтів первинної медичної допомоги можна змінювати необмежену кількість разів за порадами знайомих і навіть через перепади настрою. Більшість лікарів мають власну приватну практику й користуються високим рівнем самостійності. Багато лікарів працюють у лікарнях чи місцевих оздоровчих центрах (у Квебеку є амбулаторії). Приватним лікарям держава оплачує послуги залежно від наданої ними допомоги. Оплата безпосередньо здійснюється з бюджету провінції чи території. Лікарі, що не практикують, отримують або фіксовану зарплату, або плату залежно від обсягу наданої медичної допомоги.

Коли канадцям потрібна медична допомога, вони звертаються до терапевта чи поліклініки за власним вибором і подають йому карту медичного страхування, видану всім законним громадянам і жителям країни. Канадці не оплачують медичні послуги безпосередньо і їм не потрібно заповнювати різні форми за послуги, що охоплюються страховим полісом. Грошових лімітів чи додаткових платежів за такі послуги немає [5].

Міцна й ефективна первинна ланка медичної допомоги, вільний вибір лікаря, гарантований пакет медичних послуг на рівні сімейної медицини, як ми бачимо, є світовим стандартом якісної й доступної допомоги в цивілізованих країнах, віддзеркалення якого можна сьогодні спостерігати й в Україні [14].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши державно-управлінське, правове й організаційне забезпечення механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Японії, США, Канаді, Німеччині та інших країнах, ми можемо констатувати, що безоплатне надання всіх видів й у будь-яких обсягах медичної допомоги для громадян – недосяжна мрія. Тому що навіть високорозвинені країни не можуть дозволити собі розкіш надавати цілком безкоштовні медичні послуги.

Досвід цих країн слід вважати актуальним з точки зору формування стратегії розвитку медичного страхування в Україні: визначення місії, цілей довгострокового розвитку й покращення інституційного й організаційного середовища України в рамках міжнародного співробітництва. Досвід функціонування систем охорони здоров'я європейських країн також є дуже корисним для України й може бути застосований після його відповідної адаптації до українських реалій. Це вимагає стратегічного планування розвитку механізмів публічного управління системою охорони здоров'я в Україні включно із сімейною медициною з урахуванням міжнародного досвіду й аналізу результатів його впровадження в пілотних проєктах на конкретних територіях.

Список використаної літератури:

1. Воробйов В. В. Досвід провідних країн світу в управлінні сферою охорони здоров'я. *Форум права*. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_23.
2. Гомон Д. О. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. 215 с.
3. Гомон Д. О., Денисова А. В. Зарубіжний досвід організації забезпечення охорони

- здоров'я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2016. № 4. С. 120–131.
4. Державне управління охорони здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : монографія / упоряд. проф. Я. Ф. Радиш. Київ : НАДУ, 2013. 310 с.
 5. Охорона здоров'я в Канаді, медицина. *Усе про Канаду*. URL <https://canadaua.ca/archives/450>.
 6. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання охорони здоров'я населення України : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 «Механізми державного управління» ; Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2020. 280 с.
 7. Костенко Н. І., Марцинковський В. О. Особливості соціального забезпечення сфери охорони здоров'я: зарубіжний досвід. *Подільський науковий вісник. Серія «Економіка, педагогіка»*. 2018. № 3. С. 170.
 8. Костюк В. С. Реформування охорони здоров'я в Україні в умовах європейської орієнтації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2017. Вип. 24 (2). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2017_24%282%29_11.
 9. Матвієнко Ю. Система охорони здоров'я в Японії. *Медицина світу*. 2013. № 11. URL: <http://msvitu.com/archive/2013/november/article-10.php>.
 10. Паршикова А. Міжнародний досвід реформування системи охорони здоров'я (досвід країн Європейського Союзу): інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29185.pdf>.
 11. Поворозник М. Ю. Комплексний аналіз національних моделей організації систем медичних послуг. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bzes_2017_14_7.
 12. Терзі О. Зарубіжний досвід адміністративного управління у сфері охорони здоров'я. *Часопис Київського університету права*. 2018/9. № 2. С. 168–173. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/5/part_1/22.pdf.
 13. Трансформація. Як працює система охорони здоров'я в США. *Блог Уляни Супрун*. URL: <https://suprun.doctor/transmacziya/yak-praczuje-sistema-oxoroni-zdorovya-v-ssha.html?&page=408> (дата звернення: 28.01.19).
 14. Як працює система охорони здоров'я Канади. *Український медичний портал*. URL: <https://med-ukraine.info/news/2019/yak-praczuje-sistema-oxoroni-zdorovya-kanadi-535> (дата звернення: 28.05.19).
 15. Худоба О. Зарубіжний досвід державного управління системою охорони здоров'я в Україні: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1. С. 133–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_1_17.
 16. Юристовська Н. Я. Теоретичні аспекти державного забезпечення рівних можливостей доступу до медичних послуг та доступності медичного обслуговування сільського населення. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 136–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_18.
 17. Шевченко М. Медицина Японії: держава – усьому голова? *Ваше здоров'я*. URL: <https://www.vz.kiev.ua/medytsynayaponiyi-derzhava-usomu-golova/>.

Dolgikh M. Foreign experience in designing public health management mechanisms

The current practice of providing medical services shows that the implementation of the humanitarian, human-centric paradigm of global economic development and social progress, which is a precondition for the quality of human potential, should contribute to the realization of the basic human right to life and health, and thus to the long-term population.

International organizations such as the United Nations, the European Union, the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the World Health Organization, have recently paid considerable attention to the indicators of the effectiveness of public health management mechanisms by evaluating according to them the level of development of different countries in the world as a whole.

The approach of international experts to the study of public health management mechanisms is based on the analysis and comparison of the effectiveness of the three sectors political (the level of democracy in it); economic (GDP per capita); medical, which corresponds to the political and economic situation in the country.

Analysis of scientific sources has shown that some issues of studying the international experience of other countries on the functioning of public health management mechanisms are relevant in the writings of many scientists. However, in spite of the scientific and practical value of the published works, the main issues related to the selection of criteria for assessing the level of development of foreign countries in the health care system remain unresolved.

You can identify the top three countries by major health indicators (life expectancy, infant mortality, etc.), including Japan, Germany, and the United States.

Having analyzed the government, legal and organizational support of public health management mechanisms in Japan, USA, Canada, Germany and several other countries, we can state that all kinds of medical care and all kinds of medical care are free of charge an unattainable dream, in general. Because even highly developed countries cannot afford the luxury of providing completely free health care.

The experience of these countries should be considered relevant from the point of view of forming the strategy of development of health insurance in Ukraine: defining the mission, goals of long-term development and improvement of the institutional and organizational environment of Ukraine in the framework of international cooperation. The experience of functioning of the health systems of European countries is also very useful for Ukraine and can be applied after its adaptation to the Ukrainian realities. This requires strategic planning of the development of public health management mechanisms in Ukraine, including family medicine, taking into account international experience and analysis of the results of its implementation in pilot projects in specific territories.

Key words: *health care system, health care system reform, health care system personnel, public health system management.*

УДК 351.82:332.122:379.84
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.16>

В. В. Камінецький

старший викладач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних теоретичних проблем, пов'язаних із впливом курортно-рекреаційної-сфери на перебіг трансформаційних процесів в українському суспільстві, подано аналіз поглядів дослідників із вивчення різних аспектів розвитку та пошуку шляхів удосконалення державного регулювання санаторно-курортним та рекреаційним потенціалом регіонів України. Основну увагу акцентовано на нагальній потребі теоретичного аналізу вказаної проблеми у площині науки державного управління. На основі аналізу наукових джерел доведено, що сучасний рівень розвитку цивілізації та основні тенденції її трансформації у просторі й часі супроводжуються підвищенням емоційно-психологічної напруженості в суспільстві, зростанням екологічних проблем і збільшенням обсягу вільного часу людини. Установлено, що цей процес передбачає створення комплексних програм і вдосконалення наявних та розробки нових методів реабілітації з використанням основних рекреаційних факторів курортів; розробку індивідуальних програм оздоровлення та медичної реабілітації; розробку регіональних цільових програм розвитку курортної та рекреаційно-туристичної галузі; забезпечення розвитку лікувально-терапевтичних, оздоровчо-профілактичних, фізично-реабілітаційних та інших видів послуг, котрі мають потенціал відновлення людського здоров'я.

На підставі аналізу наголошено на необхідності забезпечення державного регулювання курортно-рекреаційною сферою регіонів України шляхом вироблення відповідних методологічних підходів і пропозицій, які виокремлено за кількома напрямками: заходи державного регулювання й підтримки, вдосконалення санаторно-курортного й рекреаційного менеджменту і маркетингу та програмно-цільовий підхід до вдосконалення курортно-рекреаційної сфери регіонів.

Ключові слова: санаторно-курортні підприємства, санаторії, оздоровчі та рекреаційні можливості регіонів, державне регулювання, санаторно-курортне лікування, система охорони здоров'я, регіональні цільові програми.

Постановка проблеми. В Україні є значні передумови для розвитку рекреаційних територій, які зумовлені наявністю природних бальнеологічних ресурсів, мережею санаторно-курортних закладів і необхідної для їх функціонування інфраструктури. Однак санаторно-курортний комплекс переживає складний період свого розвитку, навіть у тих регіонах, які мають потужний базис для процвітання. Тому ця сфера вимагає наукового узагальнення та впровадження більш досконалих механізмів регулювання процесом. Санаторно-курортна справа як складник регіональної економіки є одним із найважли-

віших об'єктів державного регулювання, оскільки має багатогранний ефект. Це і виробництво послуг і товарів для рекреації (ефект мультиплікації), і прибуток від реалізації путівок, і зниження захворюваності та трудових втрат, підвищення продуктивності праці, продовження термінів трудової діяльності, а також надходження грошових коштів у регіон, розширення сфери прикладання праці, підвищення зайнятості населення. Останнє особливо важливе, тому що дозволяє більш раціонально, на інтегрованій основі, використовувати трудові та інші ресурси. Звертає на себе увагу й той факт, що поняття «санаторно-курортне лікування», «реабілітація» та «рекреація (відпочинок)»

реалізуються не у відриві один від одного, а в тісній єдності і взаємодії як складники успіху всієї галузі охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих важливих сфер управління охороною здоров'я, вивченню різних аспектів розвитку та пошуку шляхів удосконалення державного регулювання санаторно-курортним та рекреаційним потенціалом курортно-рекреаційних підприємств регіонів України присвятили свої наукові доробки: А. Амоша, М. Білинська, Ю. Гайдаєв, П. Гаман, Т. Грузева, Д. Карамішев, В. Князевич, С. Левцов, В. Мамутова, М. Мацола, В. Москаленко, Я. Радиш, І. Рожкова, І. Солоненко, О. Шаптала та інші. Водночас, попри велику кількість праць із різних аспектів діяльності санаторно-курортного та рекреаційного потенціалу територій, не підлягає сумніву нагальна потреба теоретичного аналізу вказаної проблеми у площині науки державного управління.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальних засад державного регулювання процесами формування й розвитку потенціалу курортно-рекреаційної індустрії в регіонах України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх років показники здоров'я населення України набули негативних тенденцій: зросли рівні захворюваності та смертності, зменшилася середня тривалість життя, з'явилися протиріччя й невідповідності між фактичними потребами населення в медичній допомозі та послугах і реальними можливостями сфери охорони здоров'я, якісного задоволення потреб людини. Істотною причиною такого явища, з одного боку, стало те, що функціонування галузі відбувається у складних умовах перехідного періоду, трансформацій в соціально-економічній сфері, скорочення бюджетного фінансування медичної допомоги, а, з іншого – використанням керівництвом галузі недосконалих механізмів державного регулювання.

Досить актуальною є думка Т. Грузевої про те, що залишається актуальним неефективне використання рекреаційних ресурсів. Планування та надання медич-

ної допомоги ґрунтується на показниках – кількості лікарняних ліжок і лікарів, а не на реальних потребах населення. Існує невідповідність між потребами суспільства як у медичних, так і в освітніх послугах, зокрема в підготовці кваліфікованого спеціаліста в галузі управління охороною здоров'я. Сьогодні ні принципи фінансування лікувально-профілактичних закладів, ні його масштаби не відповідають сучасним потребам, тобто спостерігається невідповідність європейським стандартам якості управління галуззю [1].

Сформувався підхід до управління курортами, згідно з яким оздоровниці не повинні обтяжувати бюджет, а курорти повинні бути рентабельними. Соціальна функція регіональних санаторно-курортних підприємств ігнорується й виконується тільки в рамках державних зобов'язань перед певним контингентом населення (військовослужбовці, співробітники МВС, СБУ, державні службовці, інваліди та постраждалі від аварії на ЧАЕС тощо). Явно недостатньо використовуються можливості законодавчого регулювання та податкового стимулювання курортно-рекреаційної діяльності. Численні конструктивні пропозиції курортної й туристської громадськості ігноруються.

Як наслідок, у регіональних санаторно-курортних підприємствах накопичилися серйозні проблеми, які потребують невідкладного вирішення:

– слабка матеріальна база багатьох об'єктів курортно-рекреаційної інфраструктури, перш за все розміщення, дефіцит сучасних санаторіїв вищого та туристичного класу;

– неадекватне співвідношення «ціна/якість» у багатьох засобах розміщення, низький рівень сервісу та малий асортимент курортно-рекреаційних послуг,

– недостатня кількість висококваліфікованого персоналу;

– дефіцит сучасних транспортних засобів для здійснення туристичних пасажироперевезень/обмежені потужності аеропортів і висока вартість транспортного складника в санаторно-курортному пакеті; недостатній розвиток транспортної та інженерної інфраструктури курортів та інше.

Спрямованість теорії та практики державного управління на реформування сфери охорони здоров'я в Україні зумовлює оновлення механізмів державного регулювання цієї галуззю, що вимагає наукового обґрунтування і практичного впровадження нових методів управління, які б концентрували зусилля органів публічної влади на розв'язанні наявного протиріччя та усуненні можливих суперечностей на шляху до забезпечення населення сучасною й якісною медичною допомогою.

Так, не можна не погодитись із думкою відомих українських учених Ю. Вороненка, А. Голяченка та В. Москаленка [5] про те, що для поліпшення здоров'я населення необхідно спиратися на науково обґрунтовану технологію медичної допомоги, яка містить методи обстеження, лікування та реабілітації, що включають стандарти медичної допомоги. Окрім того, необхідно оцінити потребу в її різних видах та визначити відповідні затрати. Щодо санаторно-курортного лікування ці питання у площині науки державного управління потребують подальшого дослідження. Усе це свідчить, що курортно-рекреаційна діяльність належить до тієї сфери державного управління, від якої залежить здоров'я людей – головний показник демографічної ситуації, соціально-культурного розвитку суспільства, якості життя у країні та ефективності системи управління на місцевому рівні.

Відповідно, актуалізується питання виконання основного стратегічного завдання діяльності системи охорони здоров'я, що передбачає збереження і зміцнення здоров'я в населення та поліпшення якості медичної допомоги, забезпечення етапності й наступності між амбулаторно-поліклінічними, стаціонарними й санаторно-курортними організаціями, спеціалізації наданої допомоги, розробку конкретних лікувальних, профілактичних і реабілітаційних заходів, форм і методів роботи окремих спеціалізованих служб, які неможливі без знання основних характеристик стану й механізмів державного регулювання розвитку санаторно-курортної та рекреаційної сфери в регіонах України.

Натомість, природно-екологічні та соціально-політичні потрясіння й супутнє їм різке погіршення рівня життя відчутно позначаються на режимі відтворення населення, ведуть до падіння народжуваності, зростання смертності. Не можна не підтримати тезу укладачів [3] колективної монографії «Панорама охорони здоров'я населення України», які стверджують, що медико-демографічна ситуація в Україні впродовж останніх років була досить складною. Необхідність соціальної переорієнтації економічної політики, визнання пріоритетності людського розвитку зумовили прийняття Україною «Національних Цілей Розвитку Тисячоліття», спрямованих на вирішення основних проблем у цій царині, притаманних нашій країні [3, с. 5]: депопуляції, низької тривалості життя, особливо у працездатному віці, поширення соціально зумовлених хвороб; недостатньої якості освіти; низької оплати праці; неефективного соціального захисту; надмірного майнового розшарування населення; низьких стандартів життя в цілому; гендерної нерівності; забруднення довкілля. Показово, що сучасний рівень розвитку цивілізації та основні тенденції її трансформації у просторі й часі супроводжуються підвищенням емоційно-психологічної напруженості в суспільстві, зростанням екологічних проблем і збільшенням обсягу вільного часу людини. Відповідно виникає потреба в лікуванні, оздоровленні та просто проведенні вільного часу з метою розваг, що зумовлює постійний і випереджальний розвиток рекреації й туризму як галузі господарства регіонів нашої держави.

В цьому контексті не викликає сумніву справедливості зауваження Є. Хлобистова, який «екологічною парадигмою називає цілеспрямованість екологічної політики держави, ту ідеальну теоретичну модель взаємовідносин економіки й довкілля за умов наявного розвитку продуктивних сил, яка має забезпечити оптимальну життєдіяльність і відтворення населення». На його думку, «методологією екологічної парадигми може стати система орієнтирів розвитку, яку потрібно розробити з урахуванням геополітичних

та геоелекономічних змін у глобальному середовищі, менталітету та ставлення суспільства до тієї чи іншої політичної моделі державотворення» [7, с. 50].

Сучасна курортно-рекреаційна діяльність, зокрема за останні кілька років, зазнала певних змін, як кількісних, так і якісних. Так, тільки за період 2005–2015 рр кількість санаторно-курортних та оздоровчих закладів у регіонах нашої держави суттєво зменшилася [4]. Цей процес можна пояснити низькою конкурентоспроможністю підприємств на сучасному ринку рекреаційних послуг, оскільки матеріальна база переважної більшості з них є застарілою й потребує реконструкції й оновлення, що демонструє значне падіння попиту на санаторно-курортні послуги. Тому доречним є зауваження вітчизняних і зарубіжних фахівців про необхідність покращення рівня здоров'я населення.

Оскільки впродовж останніх років в Україні щогодини помирає більше ніж 80 осіб, що дві години помирає одна дитина у віці до 1 року. Натомість, щогодини народжується лише трохи більше 50 немовлят. Наші співвітчизники живуть у середньому на 12–14 років менше, ніж у розвинутих європейських країнах. Основними причинами смертності є неінфекційні захворювання, такі як серцево-судинні та цереброваскулярні захворювання, рак, хвороби обміну речовин тощо. Ці показники залишаються незмінними за останні роки: серцево-судинні захворювання є основною причиною смертності (66,5%), новоутворення (13,9%), а зовнішні причини смертності знаходилися на третьому місці (6%) [3, с. 8]. Аналітики Організації Об'єднаних Націй підрахували, що до 2050 року населення України може скоротитися на 36%. Тривалість життя людини та стан її здоров'я залежить від багатьох факторів: соціально-елекономічних та кліматичних умов, стану навколишнього середовища, забезпечення продуктами харчування та їх цінності, а також стану системи охорони здоров'я і способу життя людини. Загальновідомо, що профілактика неінфекційних захворювань майже у 3 рази менш затратна, ніж лікування пацієнтів.

Причиною цього є недоліки в організації профілактичного напрямку в цій сфері та низька обізнаність громадян щодо необхідності попередження захворювань, а також проведення реабілітаційних заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою забезпечення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання. Адже тривалість життя – це інтегральний показник стану суспільства.

Такі обставини зумовили необхідність теоретичного обґрунтування нової парадигми забезпечення розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України як багатофункціонально-технологічного комплексу виробництва: лікувально-терапевтичних, оздоровчо-профілактичних, фізично-реабілітаційних та інших видів послуг, котрі мають потенціал відновлення людського здоров'я, збільшення тривалості, покращення якості життя; послуг, спрямованих на відновлення життєвих сил людини завдяки дієтичному, раціональному і збалансованому харчуванню; послуг безпечного й комфортного проживання споживачів; послуг з організації дозвілля споживачів, залучення їх до фізично активного й культурного розвитку, ведення здорового способу життя.

Вдосконалення державної системи стратегічного планування розвитку лікувально-оздоровчих територій і місцевостей, санаторно-курортного комплексу неможливе без урахування стратегії просторового розвитку регіонів, стратегії соціальної політики, стратегії природокористування й охорони середовища, стратегії охорони здоров'я, розвитку «людського капіталу», стратегії виходу на глобальні ринки послуг, стратегії розвитку туризму, стратегії ринку праці. Всі перераховані стратегії повинні бути частинами стратегії курортно-просторового розвитку. Успішний і перспективний територіальний розвиток держави має передбачати забезпечення умов, які дозволяють кожному регіону мати необхідні й достатні ресурси для забезпечення гідних умов життя

громадян, використання місцевих особливостей і переваг природного характеру, комплексного еколого-економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки місцевих громад і регіонів. Досягнення інтегрованих цілей «просторово-курортного розвитку» (умовне поняття) має бути забезпечене в ході здійснення регіональної політики, спрямованої на реалізацію потенціалу розвитку кожного регіону, подолання інфраструктурних та інституційних обмежень, створення конкурентних переваг на основі унікального природного складника, включаючи розвиток людського потенціалу, реформування економічних та управлінських механізмів [2].

Усе це свідчить про доцільність вироблення методологічних підходів і пропозиції до вирішення основних проблем курортно-рекреаційної сфери в регіонах України, які можна розподілити за кількома напрямками:

1. Заходи державного регулювання й підтримки:

1) створення єдиного міжвідомчого органу державного управління з координації та просування інфраструктурних інвестицій та інвестиційних стратегій бізнесу в «курортних» регіонах з урахуванням пріоритетів просторового розвитку і природоохоронних обмежень. Завдання такої інституції – методична, освітня, маркетингова, зовнішньоекономічна допомога;

2) ведення регіонального реєстру організацій, які надають санаторно-курортні та рекреаційні послуги та їх паспортизація;

3) проведення класифікації оздоровниць за рівнем наданих послуг із санаторно-курортного лікування;

4) створення комплексних програм щодо вдосконалення наявних і розробки нових методів реабілітації з використанням основних рекреаційних факторів курортів;

5) розробка індивідуальних програм оздоровлення та медичної реабілітації, зокрема автоматизованих експертно-консультативних систем;

6) розробка регіональних цільових програм розвитку курортної та рекреацій-

но-туристичної галузі; більш ефективно використання можливостей позабюджетних фондів;

7) зниження податкового тягаря на санаторно-курортні об'єкти (в частині ПДВ), податку на землю та майно, інших зборів;

8) застосування сезонних коефіцієнтів до розміру податкових ставок протягом календарного року;

9) застосування пільгових тарифів на комунальні послуги для санаторних об'єктів;

10) стимулювання економічного розвитку регіонів, які мають на своїй території природний «лікувально-оздоровчий потенціал», шляхом створення економічних преференцій і державної програми допомоги щодо просування нового продукту на внутрішній і зовнішні ринки курортно-рекреаційних послуг, часткове залучення їх до програмних турів;

11) аналіз здатності курортно-рекреаційного комплексу в нинішніх організаційно-правових умовах відповідати основним трендам «лікувального туризму», оздоровчих програм, участі держави в забезпеченні санаторно-курортних та рекреаційних послуг;

12) спрощення ліцензування послуг, переводячи їх в «оздоровчі», велнес-послуги, послуги «здорового способу життя», встановлення суворих, але спрощених правил (стандартів) організації оздоровчих пансіонатів, велнес-готелів тощо.

2. Удосконалення санаторно-курортного й рекреаційного менеджменту й маркетингу:

1) залучення інвесторів і зміцнення матеріальної бази об'єктів розміщення;

2) розширення спектру додаткових послуг (туристичних, подієвих тощо);

3) управління якістю сервісу на основі міжнародних і загальнодержавних стандартів, формування саморегульованих організацій;

4) підвищення вимог до рівня освіти й посилення мотивації персоналу;

5) вдосконалення маркетингової політики,

6) виявлення природно-лікувального потенціалу територій, створення механізму виведення цього «продукту» на

ринок, організація бізнес-інкубаторів для малого бізнесу, який прагне до розвитку санаторно-курортного бізнесу;

7) створення нових перспективних каналів збуту (он-лайнкові прямі продажі, включення до міжнародних систем бронювання, продажу по медичним каналам, зміцнення зв'язків із турбізнесом тощо);

8) розширення заходів щодо просування санаторно-курортних та рекреаційних послуг, зокрема й за кордоном.

3. Програмно-цільовий підхід до вдосконалення курортно-рекреаційної сфери регіонів. Можна стверджувати, що більшість регіональних цільових програм мають комплексний характер і призначені для стимулювання процесу становлення в курортно-рекреаційній сфері сучасних економічних відносин й адекватного їм державного регулювання. Реалізація програм передбачає поєднання бюджетних і позабюджетних джерел фінансування. Оскільки регіональні санаторно-курортні підприємства мають виражений медичний складник, логічними виглядають спроби включити їх до різних програм розвитку охорони здоров'я. Найбільш вдало цей підхід був реалізований при розробці Концепції розвитку санаторно-курортної галузі (2003 р.), у якій стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів визначено створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення, упровадження здорового способу життя шляхом формування та розвитку ефективного, прибуткового та конкурентоспроможного на світовому ринку курортного комплексу [6].

Визначальним у цьому зв'язку є збереження екологічної системи курортів, що залежить від раціонального використання рекреаційних ресурсів з урахуванням їх унікальності та вразливості. Водночас на даному етапі економічні механізми відтворення ресурсного потенціалу достатньою мірою не розроблені. Проблема гарантованості справляння податків з об'єктів курортно-рекреаційного й туристичного комплексу є нагальною для всіх курортних міст і районів [6]. Відповідно, актуалізується питання реформування курортно-рекреаційної галузі, яке повинне

базуватися, з одного боку, на вдосконаленні фінансово-економічних механізмів відтворення потенціалу цієї сфери, створенні доступного та ефективного ринку санаторно-курортних та рекреаційних послуг для максимального задоволення потреб населення, з іншого – на проведенні роздержавлення та приватизації санаторно-курортних закладів, заохочення конкуренції та оптимізації управління цими закладами [6].

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз джерел за темою дослідження дозволяє стверджувати про наявність загальної науково-прикладної проблеми – забезпечення державного регулювання курортно-рекреаційної сфери регіонів України. Встановлено, що цей процес вимагає системного міжгалузевого підходу під час формування та реалізації державної політики в курортно-рекреаційній сфері, зокрема у процесі визначення стратегічних цілей і завдань. Вищенаведені методологічні підходи і пропозиції є значущими, і їх необхідно відобразити в документах стратегічного планування. В подальшому такі положення вимагають не тільки їх реалізації при здійсненні державної політики в курортно-рекреаційній сфері, а й зміни законодавства щодо лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів, екологічного (природно-ресурсного та природоохоронного) та інших галузей. Доцільно розширити мережу курортної анімації, вдосконалити й більш публічно використовувати рекламу, підвищити рівень культури обслуговування тощо.

Список використаної літератури:

1. Грузева Т. Обґрунтування та розробка системи досягнення рівності в охороні здоров'я населення в сучасних умовах стратифікації суспільства : автореф. дис. ... д. м. н. : 14.02.03. Київ : 2004. 40 с.
2. Жаворонкова Н., Выпханова Г. Теоретико-методологические проблемы совершенствования государственной политики в области развития курортов. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 01. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/teoretiko-metodologicheskie-problem-sovershenstvovaniya-gosudarstvennoy-

- politiki-v-oblasti-razvitiya-kurortov-i-lechebno-%20(3).pdf. (дата звернення 19.03.2020)
3. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. 328 с.
 4. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL : <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>. (дата звернення : 18.03.2020).
 5. Панорама охорони здоров'я населення України / за ред. А. Підаєв та ін. Київ : Здоров'я, 2003. 396 с.
 6. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 231-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2003-p/conv> (дата звернення : 18.03.2020).
 7. Хлобистов Є. Екологічна безпека трансформаційної економіки. РВПС НАН України / за ред. С. Дорогунцова С. Київ : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. 336 с.

Kaminetskyi V. Conceptual approaches to providing development of the resort and recreation area in the regions of Ukraine

The article is devoted to the complex research theoretical problems related to the influence of the resort-recreation-sphere on the course of transformation processes in Ukrainian society. The article is analyzed researchers views from the study of different aspects the development and search ways of improving state regulation sanatorium and recreational potential of resort and recreational enterprises in regions of Ukraine. The main attention is focused on the urgent need for a theoretical analysis of problem at the public administration science.

The modern level of development civilization and the basic tendencies of its transformation in space and time are accompanied by increase of emotional-psychological tension in society, increase of ecological problems and increase of free time of people. It is emphasized the necessity of state regulation of resort and recreational sphere of Ukrainian regions. It is established this process involves the creation of comprehensive programs and improvement existing and development of new methods of rehabilitation using the main recreational factors of resorts; development individual programs of rehabilitation and medical rehabilitation; development of regional targeted programs for development of resort and recreation and tourism industry; ensuring the development of therapeutic, health-improving, preventive, physical-rehabilitation and other services that have the potential to restore human health. On the basis of the analysis, the necessity of ensuring state regulation of resort and recreational sphere of Ukrainian regions is emphasized by developing appropriate methodological approaches and proposals, which are separated in several directions: measures of state regulation and support, improvement of sanatorium and resort and recreational management and marketing, program-targeted approach to the improvement of resort and recreational sphere in regions.

Key words: *sanatorium-resort establishments, health resorts, health resorts and recreational potentials of regions, state regulation, spa-recreational treatment, health care system, regional target programs.*

УДК 323.2:316.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.17>

М. С. Коханій

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України,
начальник відділу охорони об'єктів культурної спадщини
Департаменту охорони культурної спадщини виконавчого органу Київської міської
ради Київської міської державної адміністрації

МЕРЕЖЕВІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК МЕХАНІЗМ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті досліджено питання можливості та необхідності застосування мережевих технологій для налагодження комунікації суб'єктів вироблення політики та об'єктів її впливу. Прослідковано генезис поняття соціальних мереж, наведено основні закономірності цього явища. Проаналізовано основні дослідження та публікації в цій сфері з посиланням на конкретних авторів. Описано основні закономірності взаємодії учасників соціальних мереж, такі як: теорія «шести рукоштовань» та число Данбара.

Досліджено хронологію створення, впровадження, а також сучасний стан соціальних мереж як універсального «шлюзу», за допомогою якого можна швидко донести інформацію до конкретного користувача та отримати зворотну реакцію для подальшого аналізу. Обґрунтовано доцільність використання мережевих технологій для формування підтримки серед інститутів громадянського суспільства політики суб'єктів владних повноважень. Наведено статистичні дані щодо використання найбільш розповсюдженої соціальної мережі в Україні за 2019 рік.

Проаналізовано питання раціональності використання соціальних мереж під час налагодження двостороннього зв'язку «влада – громадянин». Соціальна мережа – сучасне середовище спілкування влади і громадянина. Досліджено основні принципи SMM-просування (SMM – маркетинг у соціальних мережах), розкрито правила та закономірності роботи з контентом та об'єктами впливу. Здійснено перенесення принципів SMM-просування товарів чи послуг у сферу публічного управління. Описано ключові точки уваги у процесі побудови стратегії просування. Описано основні сильні сторони використання мережевих технологій у просуванні політик.

Наведено приклади використання мережевих технологій для попереднього аналізу реакції суспільства на заплановані політичні та економічні рішення з метою нівелювання негативної реакції суспільства на безпосереднього автора таких ініціатив. Проаналізовано перспективні інструменти Facebook для боротьби з розповсюдженням недостовірних відомостей та нові законодавчі ініціативи щодо введення відповідальності за розповсюдження дезінформації.

За результатами проведеної роботи зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: мережеві технології, інститути громадянського суспільства, суб'єкти владних повноважень, публічна політика, маркетинг у соціальних мережах, цільова аудиторія.

Постановка проблеми. Питання налагодження ефективної комунікації суб'єктів прийняття та реалізації управлінських рішень з об'єктами їх впливу в період гіпертрофованого становлення інститутів громадянського суспільства

в Україні набуває все більш важливого значення.

В демократичному суспільстві суб'єкти владних повноважень застосовують різні механізми дослідження ставлення об'єктів владного впливу на заплановані та вже прийняті рішення. В добу V технологічного

укладу (епоха комп'ютерів та телекомунікацій), в який усе глибше занурюється Україна, на пріоритетне місце виходять механізми комунікації «влада – громадянин», засновані на використанні сучасних інформаційних продуктів, зокрема соціальних мереж.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання побудови інформаційного суспільства, принципи та закономірності формування соціальних мереж розглядалися у працях знаних вчених, зокрема Мануеля Кастельса, Марка Грановеттера, Дж. А. Барнес, який першим запропонував термін «соціальна мережа», Стенлі Мілгрема і Джеффри Треверсона, які розкрили та довели теорію «шести рукостискань».

Мета статті – проаналізувати питання раціональності використання соціальних мереж під час налагодження двостороннього зв'язку: «влада – громадянин».

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні відбуваються ключові еволюційні процеси в системі державного управління та місцевого самоврядування. Застаріла та неефективна система державного управління перетворюється на сучасний, відкритий та інноваційний інститут. У процесі формування принципів та механізмів новоутвореної системи публічного управління особливу увагу варто приділити налагодженню ефективної взаємодії суб'єктів формування й реалізації публічної політики та безпосередніх об'єктів її впливу. Під час вирішення зазначеного завдання ключову роль відіграють теорії та принципи побудови, розвитку й функціонування соціальних мереж.

Уперше термін «соціальна мережа» було запропоновано в 1954 році Дж. А. Барнесом в роботі *Class and Committees in a Norwegian Island Parish, "Human Relations"* [1].

Соціальна мережа за Барнесом – це соціальна структура, утворена індивідами або організаціями. Вона відображає розмаїті зв'язки між ними через різноманітні соціальні взаємовідносини, починаючи з випадкових знайомств і закінчуючи тісними родинними зв'язками.

Подальший розвиток явище соціальної мережі знайшло в соціології, де теорія соціальних мереж розглядає соціальні

взаємовідносини в термінах вузлів та зв'язків. Форма соціальної мережі допомагає визначити ступінь своєї корисності для її учасників. У теорії соціальних мереж використовується такий погляд: атрибути окремих акторів менш важливі, ніж стосунки та зв'язки з іншими акторами в мережі.

Під час вивчення закономірностей та принципів побудови соціальних мереж було зроблено низку фундаментальних відкриттів, які допомогли конвертувати це явище із соціально-культурної площини в інформаційну.

Зокрема, британський антрополог й еволюційний психолог Робін Ян Макдональд Данбар запропонував та емпіричним шляхом довів теорію, відповідно до якої людський індивід може підтримувати сталу кількість постійних соціальних зв'язків, яка найчастіше дорівнює 150. Ця величина називається числом Данбара.

Американські психологи Стенлі Мілгрем та Джеффри Треверс розвинули та довели теорію «шести рукостискань», яку було запропоновано угорським письменником-фантастом Фрідешем Карінті у своїй розповіді «Ланки ланцюга» (1929 рік).

Названа гіпотеза полягала в тому, що кожна людина опосередковано знайома з будь-яким іншим жителем планети через недовгий ланцюжок спільних знайомих. У середньому цей ланцюжок складається з шести чоловік.

Ця теорія була перевірена безпосередньо Мілгремом та Треверсом, ученими Колумбійського університету, а також компанією Microsoft, співробітники якої, дослідивши 30 мільярдів текстових повідомлень, послані через службу MSN Messenger у червні 2006 року, отримали підтвердження цієї теорії. Під час дослідження було встановлено, що кожен із 240 мільйонів користувачів сервісу міг би дістатися до іншого в середньому за 6,6 кроку.

Згодом зазначена теорія була перевірена Facebook. Результат склав орієнтовно 3,7 кроку, що свідчить про динамічні процеси все глибшої соціалізації людства.

Іспанський соціолог-постмарксист Мануель Кастельс, який вважається одним із найвизначніших соціологів сучасності

і спеціалізується на галузі інформаційного суспільства, у своїй праці "Information Age: Economy, Society and Culture" Vol. I-III. Oxford: Blackwell Publishers, 1996–1998 [2] здійснює спостереження за процесом переходу людства в інформаційну епоху та аналізує його. Цей перехід заснований на революції інформаційних технологій, яка у 1970х роках заклала основу для нової технологічної системи, котра поширилася по всьому світі.

Одночасно, зі змінами в матеріальній технології, революційні зміни відбулися і в соціальній та в економічній структурі: відносно жорсткі та вертикально орієнтовані інститути замінюються гнучкими й горизонтально орієнтованими мережами, через які здійснюється влада та обмін ресурсами.

Сучасні потреби людства в розширенні спектру обміну інформацією та пошук шляхів спрощення побудови комунікативних зв'язків призвели до створення та формування нового типу суспільства – мережевого [3].

Першим інтернет-сайтом, який пропонував можливості роботи із соціальними мережами, був *classmates.com*, який з'явився в 1995 році. В 1997 році з'явився *SixDegrees.com*. Починаючи з 2001 року почали з'являтися сайти, в яких використовувалась технологія під назвою «коло друзів». Ця форма соціальних мереж, яка широко використовується у віртуальних спільнотах, набула широкої популярності в 2002 році з появою сайту *Friendster*. У 2004 році була створена найбільша на сьогодні соціальна мережа у світі *Facebook*.

Відповідно до відомостей сайту *Statcounter* (<https://gs.statcounter.com>) [4], за даними статистичних спостережень за 2019 рік, частка ринку соціальних мереж України, яку займає *Facebook*, становить 56,92%, а частка використання на мобільних телефонах – 65,81%. Після заборони російської соціальної мережі «ВКонтакте», за інформацією, наведеною на сайті консалтингової компанії «Центр прикладних досліджень», в українському сегменті *Facebook* щомісячну активність проявляє як мінімум 16 мільйонів українців віком від 18 років і старше. *Facebook* є ресурсом отримання інформації висо-

кого рівня довіри (думка друзів, однодумців, особисто скомпонована новинна стрічка). *Facebook* ідеально підходить для політичного орієнтування аудиторії без чітко визначених політичних поглядів [5].

На сьогодні *Facebook* являє собою універсальний «шлюз», за допомогою якого можна швидко донести інформацію до конкретного користувача та отримати зворотну реакцію для подальшого аналізу. *Facebook* в Україні – це не тільки майданчик для публікування фото з відпочинку, а й arena, на якій відбуваються жорсткі політичні дебати, та вмістилище для різноманітної інсайдерської інформації. На відміну від телебачення, цей інструмент є безкоштовним, інтерактивним та, завдяки смартфонам, функціонує в режимі реального часу.

Вслід за комерційним ринком продуктів і послуг, інструментарій *Facebook* почали активно використовувати політики та громадські діячі для просування власних інтересів. Так, офіційні сторінки у *Facebook* мають майже всі органи державної влади та місцевого самоврядування, політики, активні учасники громадянського суспільства та пересічні громадяни. Однак створення сторінки та висвітлення інформації про діяльність того чи іншого державного органу є недостатнім для налагодження сталих позитивних комунікаційних зв'язків із безпосередніми об'єктами впливу.

Політика має бути конвертована у продукт споживання та правильно донесена до кінцевого споживача за допомогою інструментів так званого маркетингу в соціальних мережах.

Social Media Marketing, (SMM, маркетинг в соціальних мережах) – це комплекс заходів із використання соціальних медіа як каналів для просування компанії, бренду, ідеї та вирішення інших бізнес- чи управлінських завдань. Основною метою SMM-просування є підвищення пізнаваності бренду, збільшення зацікавленості продуктом просування, постійна комунікація з потенційними та наявними клієнтами.

Якщо перенести принципи SMM у сферу публічного управління, то брендом є безпосередньо орган державної влади, продуктом – сфера формування та реалізації

політики, а клієнтами – безпосередні суб'єкти владного впливу та інститути громадянського суспільства.

Ключовою відмінністю SMM під час просування продуктів споживання та публічної політики в конкретній сфері є відсутність конкуренції в останньої, що дозволяє не розпорошувати інформаційні та людські ресурси на боротьбу з конкурентами, а спрямовувати їх на інші складники механізму просування. Завдяки соціальним мережам ми даємо можливість цільовій аудиторії відчувати свою безпосередню приналежність до процесу формування й реалізації політики та підвищити рівень довіри до відповідного органу державної влади, місцевого самоврядування чи конкретної персони.

Починати просування політики в соціальній мережі варто з розуміння, якої мети ми хочемо досягти, і, опираючись на це, визначати, як і куди рухатись. Перш за все, варто визначити, де саме необхідно бути присутньою нашій політиці просування. Далі потрібно розробити відповідні SMM-стратегії, зокрема контент, стратегію залучення аудиторії та просування сторінок. Обов'язково у процесі всієї кампанії просування варто підтримувати багатосторонню комунікацію між суб'єктом владних повноважень, об'єктом впливу та інститутами громадянського суспільства.

В соціальних мережах є три загально-визнаних принципи, на яких і базується SMM-просування:

1. Якісний контент.
2. Постійна присутність у мережі.
3. Робота з негативом.

Головною цінністю для кінцевого споживача є контент, який повинен бути якісним, цікавим, виваженим. Необхідно уникати прямих висновків, а підводити споживачів до самостійного їх формування в потрібному руслі. Добре, коли, окрім текстового контенту, який має бути зрозумілим для споживача, наявні відеоматеріали за участі відомих та авторитетних людей (спортсмени, співаки, вчені, успішні люди), які спроможні формувати громадську думку тієї чи іншої аудиторії.

Сторінка повинна супроводжуватись відповідальною особою 24 години на добу 7 днів на тиждень. Супровід передбачає

двосторонній зв'язок. Це забезпечить відчуття участі цільової аудиторії в роботі відповідного органу публічної влади та її важливості.

Для органів публічної влади, які здійснюють функції з нагляду та контролю в певній сфері, що є візуально доступною для інститутів громадянського суспільства (будівництво, благоустрій тощо), така модель украї вигідна, оскільки кожен індивід цільової аудиторії перетворюється на «позаштатного співробітника», який інформує про можливі порушення у визначеній сфері регулювання. Це дозволяє більш ефективно використовувати трудові ресурси та оперативно реагувати на виклики. Водночас, спостерігаючи за реальною реакцією органу публічної влади на своє звернення, споживач політики ще більше активізує свою діяльність.

Украї необхідно заручитися підтримкою активних користувачів соціальних мереж, блогерів, які мають авторитет та значне коло підписників. Це дозволить у короткий термін значно збільшити цільову аудиторію, а просування політики перекласти безпосередньо на активного користувача.

Водночас чинне українське законодавство дозволяє не ідентифікувати особу-користувача соціальних мереж та не передбачає відповідальності за створення так званих ботів для «вливання» недостовірного, негативного контенту про орган публічної влади чи конкретну особу. Оскільки більшість споживачів контенту є нефактивцями у сфері моніторингу та оцінки інформації, це може знівелювати досягнення у просуванні публічної політики.

У першій половині 2020 року Facebook запустить в Україні спеціальну програму, яка позначатиме маніпуляції у стрічці новин. Крім того, Міністерством культури, молоді та спорту України розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення національної інформаційної безпеки та права на доступ до достовірної інформації» [6], яким передбачається можливість застосування кримінальної відповідальності за розповсюдження дезінформації.

Варто звернути увагу, що суб'єкти формування публічної політики використовують соціальні мережі для з'ясування реакції суспільства на майбутні «непопулярні» ініціативи, зокрема щодо введення нових податків, збільшення ставок наявних та запровадження нових методів їх стягнення, розміщуючи відповідну інформацію, подекуди за допомогою інформаційних ботів, та досліджуючи реакцію на неї.

Застосування неідентифікованих користувачів дозволяє зняти ймовірну негативну реакцію з конкретних персоналій, чи спрямувати на інших. У разі прийнятного рівня негативного ставлення до ініціативи вона «перероджується» в конкретну норму права.

Вищезазначені ініціативи Facebook та Міністерства культури, молоді та спорту України змусять суб'єктів формування публічної політики нести персональну відповідальність за власний контент та більш виважено підходити до його формування.

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши сучасні тенденції розвитку мережових технологій, було доведено необхідність та ефективність їх застосування у процесі просування публічної політики та налагодження дієвої комунікації «влада – громадянин». Загальні принципи маркетингу в соціальних мережах (SMM), які використовуються для просування продуктів споживання, є справедливими та дієвими для просування публічної політики. Механізми просування в соціальних мережах, які знівеливали панівну позицію телебачення у сфері розповсюдження

інформації, на сьогодні є найбільш дієвим, дешевим та таким, що динамічно розвивається, засобом інформаційного впливу, який спроможний у найкоротший термін залучити до процесу велику кількість учасників та, в подальшому, трансформувати їх в активних учасників громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Barnes J.A. Class and Committees in a Norwegian Island Parish. *Human Relations*. Vol. 7. № 1. (1 February 1954), P. 39–58.
2. Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I-III. Oxford : Blackwell Publishers, 1996–1998. URL: <https://studfile.net/preview/5596407/page:2/> (дата звернення: 24.02.2020).
3. Кравченко Т.А. Становление сетевой парадигмы в эпоху постнеклассической науки : зб. наук. пр. *Інтелект. Особистість. Цивілізація*. 2010. № 8. С. 121–129.
4. Statcounter.GlobalStats. URL: <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/ukraine#monthly-201911-202001-map> (дата звернення: 24.02.2020).
5. Центр прикладних досліджень.Консалтингова компанія. URL: <https://cpd.com.ua/uk/polityczna-kampaniya-v-facebook/> (дата звернення: 24.02.2020).
6. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення національної інформаційної безпеки та права на доступ до достовірної інформації». URL:http://mkms.gov.ua/files/pdf/Disinformation_Draft_2020.pdf (дата звернення: 24.02.2020).

Kokhanii M. Networking technologies as a mechanism for establishing effective communication of authorities and civil society institutions

The article explores the possibility and necessity of using network technologies to facilitate communication between policy makers and their subjects of influence. The genesis of the concept of social networks is traced, the basic laws of this phenomenon are given. Major research and publications in this field are analyzed with reference to specific authors. The basic patterns of interaction of participants of social networks are described, such as: theory "of six handshakes" and number of Danbar.

The chronology of creation, implementation, as well as the current state of social networks as a universal "gateway" is investigated, with the help of which it is possible to quickly convey information to a specific user and get feedback for further analysis. The expediency of using network technologies to form the support of authorities of civil society institutions is proved. The statistics on usage of the most widespread social network in Ukraine for 2019 are presented.

The question of rationality of using social networks in establishing a two-way communication is analyzed: "power is a citizen". Social network is a modern medium of communication between authorities and the citizen. The basic principles of SMM (social media marketing) are

explored, the rules and patterns of work with content and objects of influence are revealed. The SMM principles in the field of promotion of goods or services have been transferred to the field of public administration. The key points in building a promotion strategy are described. The main strengths of using networking technologies in policy promotion are described.

Examples of the use of network technologies for preliminary analysis of the society's response to planned political and economic decisions are presented in order to prevent the negative reaction of the society to the direct author of such initiatives. Facebook's promising tools to combat the dissemination of inaccurate information and new legislative initiatives to introduce the responsibility for dissemination of misinformation have been analyzed.

According to the results of the work, the relevant conclusions were drawn.

Key words: *networking technologies, civil society institutions, authorities, public policy, social media marketing, target audience.*

УДК 351.84:364.373.55 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.18>

Т. В. Кравченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології
КЗ «Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»
Запорізької обласної ради

Є. О. Гревцева

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології
КЗ «Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»
Запорізької обласної ради

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз основних рис державного управління у сфері соціального захисту населення, зокрема працівників освіти, на сучасному етапі розвитку України. Проаналізовано вплив освітніх трансформацій на забезпечення соціальних прав і гарантій педагогічних працівників. Визначено нормативно-правові акти, які здійснюють правове регулювання процесу соціального захисту вчителів. Підкреслено, що задля забезпечення потреби людини в матеріальних благах і послугах, у формуванні фінансових ресурсів, їх реалізації соціальні стандарти та гарантії повинні бути визначальними для державної соціальної політики.

На основі дослідження сучасних наукових розвідок визначено правомірність думки про те, що державні соціальні гарантії, частиною яких є мінімальні соціальні стандарти в системі соціального забезпечення населення, виступають одночасно й елементом, й інструментом, і механізмом сучасного соціального захисту як педагогічних працівників, так й інших категорій населення України в цілому. Наголошено на важливості впровадження ефективних соціальних стандартів як еталону і стратегічного вектору обґрунтування стратегії соціального розвитку держави та її соціальної політики. Охарактеризовано основні державні соціальні гарантії, які встановлені законами та реалізують конституційне право громадян на достатній життєвий рівень, а також спеціальні соціальні гарантії для працівників освіти.

Аргументовано, що ефективне державне управління гарантує соціальну стабільність країни. Зазначено, що реформування освіти щодо підвищення якості освітніх послуг, яке сьогодні є реальністю життя Української держави, вимагає від державних органів управління виважених дій та довгострокових стратегій, які забезпечать гідний соціальний захист педагогічних працівників. Доведено, що від успішності державної соціальної політики, яка передусім повинна захищати особистість від різноманітних негативних впливів, залежить рівень життя сучасного освітянина, його особиста безпека та повага до честі та гідності сучасного педагогічного працівника.

Ключові слова: державне управління, соціальна політика, соціальний захист, державні соціальні гарантії, соціальні стандарти, соціальні потреби, життєдіяльність, соціальна підтримка, місцеві соціально-економічні програми.

Постановка проблеми. Стратегічною метою сучасної цивілізованої держави є забезпечення високих стандартів життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ і послуг. Держава виступає гарантом гідного життєвого рівня та добробуту всіх

громадян. Конституція України (ст. 48) закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що охоплює достатнє харчування, одяг і житло [1]. Соціально-економічне й духовне відродження України неможливе без належної уваги до вирішення питань соціальної

сфери. Саме забезпечення гідних умов життєдіяльності населення держави гарантує суспільно-економічний прогрес. Але сьогодні стан вітчизняної соціальної сфери далекий від стабільності, сучасний соціально-економічний розвиток країни не змінив, а, навпаки, загострив, песимістичні настрої в суспільстві щодо покращення рівня життя населення. Ефективне державне управління гарантує соціальну стабільність країни. Реформування суспільства, яке сьогодні є реальністю життя Української держави, потребує від державних органів управління виважених дій та довгострокових стратегій, які гарантують соціальний захист і безпеку населення. Від успішності державної соціальної політики, яка перш за все повинна захищати особистість від різноманітних негативних впливів, залежать рівень життя громадян та їх соціальне самопочуття, котрі, зі свого боку, формують вектор ставлення населення до реформ, які пропонує уряд [2, с. 11]. Крім того, пріоритетним питанням розвитку кожної держави є високий рівень розвитку освіти та рівний доступ усіх громадян до якісних освітніх послуг, тому питання державного управління у сфері соціального захисту педагогічних працівників вимагає особливої уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних основ соціального захисту та механізмів його державного управління присвячені наукові праці багатьох українських і зарубіжних учених: В. Скуратівського,

В. Вакуленко, Н. Болотіної, Л. Баранник, О. Лаврухіна, О. Сидорчук та інших. Проблемам реформування системи соціальних послуг приділяли увагу такі науковці як І. Гнибіденко, В. Гошовська, К. Дубич, М. Кравченко, Е. Лібанова, В. Скуратівський, О. Черниш. Споріднені аспекти нормативно-правового забезпечення соціального захисту населення в Україні розглядають О. Басай, О. Лавріненко, В. Руденко, В. Рудик, В. Стрепко, І. Ярошенко.

Незважаючи на широкий спектр наявних наукових праць у сфері соціального захисту населення, окремі комплексні дослідження проблеми державного управління у сфері соціального захисту педагогічних працівників представлені в недостатньому обсязі.

Мета статті – аналіз основних рис державного управління у сфері соціального захисту населення, зокрема, працівників освіти, на сучасному етапі розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Сучасні трансформації в галузі освіти вплинули на рівень соціальної захищеності педагогічних працівників (табл. 1). Необхідно зазначити, що ознакою ефективної соціальної політики є існування якісної системи соціальних стандартів та гарантій. Головним принципом формування державних соціальних стандартів і гарантій, згідно із Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [3], є забезпечення визначених Конституцією України соціальних

Таблиця 1

Основні показники в галузі загальної середньої освіти у 2010-2019 роках

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Кількість закладів, од.	994	976	963	948	898	892	883	873	861	795
Кількість учнів у загальноосвітніх навчальних закладах - усього, тис. осіб	174,3	169,4	160,2	158,1	154,2	152,7	153,3	155,1	157,5	161,8
Кількість працівників освіти - усього, тис. осіб	22,4	21,8	21,6	21,9	21,2	21,0	20,5	20,1	20,0	19,9
Середня з/п в освіті (у розрахунку на одного штатного працівника, грн.)	1884	2077	2532	2696	2745	3132	3769	5857	7041	8135

Джерело: Офіційний сайт Державної служби статистики України [5].

прав та державних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного [4].

Для того щоб забезпечити потреби людини в матеріальних благах і послугах, у формуванні фінансових ресурсів, їх реалізації, соціальні стандарти й гарантії повинні бути визначальними для державної соціальної політики. Сучасний дослідник Н. Горелов наголошує на тому, що розробка і впровадження соціальних стандартів та гарантій, які є вимогами щодо розвитку соціальної сфери, якості життя й рівня добробуту населення, – складне завдання, котре потребує розробки багаторівневої системи соціальних стандартів із виділенням мінімальних соціальних нормативів [6]. На педагогічних працівників розповсюджується дія всіх державних соціальних гарантій, які визначені Конституцією, а також додаткові соціальні пільги, відповідно до особливостей соціального захисту працівників галузі освіти.

Нормативно-правовою базою державного управління в галузі соціального захисту працівників освіти є такі Закони й підзаконні акти: Закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про відпустки», Кодекс законів про працю, Накази та Листи МОН та Мінсоцполітики щодо внутрішнього трудового розпорядку та тривалості робочого часу педагогічних працівників [7; 8; 10]. Крім того, не менш важливим документом щодо державного управління у сфері соціального захисту педагогічних працівників виступає Галузева угода між МОН України та ЦК Профспілки працівників освіти й науки України на 2016–2020 рр., метою якої є внесення змін до чинних імперативів законодавчих норм щодо покращення умов праці та пенсійного забезпечення педагогічних працівників [11].

Варто звернути увагу на те, що державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, установлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Головним принципом формування державних соціальних гарантій, відпо-

відно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», є забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних гарантій забезпечення основних потреб та достатнього життєвого рівня для кожного [3; 4].

Дія соціальних гарантій поширюється практично на всі сфери життєдіяльності людини. Відповідно до чинного законодавства, соціальні стандарти поділяють на основні (мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат) та спеціальні, які стосуються окремих категорій населення (допомога постраждалим унаслідок аварії на ЧАЕС, оплата праці працівників бюджетної сфери, стипендії учням та студентам, індексація доходів населення тощо). Цілком правомірною є думка про те, що державні соціальні гарантії, частиною яких є мінімальні соціальні стандарти, в системі соціального забезпечення населення виступають одночасно й елементом, й інструментом, і механізмом сучасного соціального захисту як педагогічних працівників, так й інших категорій населення України в цілому. Соціальні стандарти є еталоном і стратегічним вектором обґрунтування стратегії соціального розвитку держави та соціальної політики [5].

Основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. До основних державних соціальних гарантій відносяться такі: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Лише законами, а не підзаконними нормативними актами визначаються вже зазначені гарантії, а також встановлюється величина порогу індексації грошових доходів громадян та пільги щодо оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку, а також критерії їх надання [4]. Необхідно наголосити, що основні державні соціальні гарантії,

які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Як зазначають вітчизняні фахівці Н. Баранова і Т. Новікова, при аналізі визначення прожиткового мінімуму потрібно враховувати такий факт: він визначений законом як базовий соціальний стандарт, проте по суті суперечить самому поняттю «стандарт» і не може задовольнити основних соціальних та культурних потреб особистості [12]. Прожитковий мінімум складається із таких двох елементів:

1) фізіологічного, який є вартісним вираженням матеріальних цінностей, котрі найбільш необхідні для існування людини (варто зауважити, що в розвинутих країнах він становить 80–87% загального прожиткового мінімуму);

2) соціального, що є набором духовних цінностей мінімально прийнятної рівня життя. В реаліях сьогодення українського суспільства прожитковий мінімум (далі – ПМ) у країні постійно зростає, але при цьому ледве може задовольнити первинні, тобто фізіологічні, потреби людини. Особливістю українського ПМ є, перш за все, те, що його розраховують на одну особу, хоча світова практика визначає його як рівень заробітної плати, необхідний для задоволення основних життєвих потреб сім'ї середнього розміру в конкретній економіці [3].

Формування ПМ базується на визначенні вартості набору товарів та послуг, мінімально необхідних для задоволення потреб у харчуванні на рівні мінімально необхідних норм споживача, а також мінімальних потреб в одязі, взутті, предметах домашнього вжитку, медикаментах, комунальних і побутових послугах, транспорті, культурі – мінімального споживчого кошика (далі – МСК). В Україні склад МСК досить далекий навіть від мінімальних потреб сучасної особистості, й деякі його складники або термін їх використання породжують багато запитань, суперечностей і навіть обурення серед громадян. Незважаючи на те, що склад мінімального споживчого кошика було переглянуто, цей перегляд на сьогодні не вирішив наявної проблеми. Згідно зі ст. 46 Конституції Укра-

їни, ПМ є базовим соціальним стандартом, тому його використовують для розрахунку соціальних платежів, пенсій та інших соціальних стандартів. Законодавство дозволяє призначати доплату в розмірі, який надає змогу забезпечити ПМ, але на практиці в Законі «Про державний бюджет» на поточний рік встановлено так званий рівень забезпеченості прожиткового мінімуму. РЗПМ визначають у відсотках до реального показника, він не перевищує 30% від офіційно встановленого ПМ. Варто звернути увагу на те, що такий стан справ порушує конституційне право громадян на достатній рівень життя.

Законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії щодо:

– рівня життя населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;

– рівнів оплати праці працівників різної кваліфікації в установах та організаціях, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів;

– стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів;

– індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їхніх грошових доходів в умовах зростання цін;

– обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, торгівлі та громадського харчування;

– забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та в послугах окремих категорій громадян, які потребують соціальної підтримки [3].

Державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, незалежно від форми власності. Органи місцевого самоврядування у процесі розробки та реалізації місцевих соціально-економічних програм можуть передбачати додаткові соціальні гарантії за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Надання державних соціальних гарантій здійснюється за кошт бюджетів усіх

рівнів, підприємств, установ й організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання. Розрахунки й обґрунтування показників видатків на соціальні потреби у проєктах державного бюджету України та місцевих бюджетів здійснюються на підставі державних соціальних стандартів, визначених відповідно до закону [4; 5].

З метою дотримання державних соціальних гарантій, оцінки ефективності державної соціальної політики, її впливу на рівень та якість життя в Україні здійснюється постійний державний моніторинг у сфері застосування та фінансового забезпечення державних соціальних стандартів і нормативів. Основними засобами здійснення моніторингу є:

- 1) щомісячна оцінка вартісної величини основних державних соціальних стандартів;
- 2) ведення державного статистичного обліку щодо дотримання державних соціальних стандартів і нормативів;
- 3) поточне коригування вартісних величин державних соціальних нормативів та нормативів фінансування залежно від зміни цін та інших умов їх формування.

За результатами моніторингу здійснюється перегляд розмірів державних соціальних гарантій у порядку, що визначається законами. Так, мінімальна пенсія – це державна соціальна гарантія. Порядок виплати й розмір мінімальної пенсії в Україні регулюється Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [13]. Цей закон поширюється на тих громадян, які платять внески до Пенсійного фонду, або за кого внески платять працедавці. Мінімальна пенсія в Україні належить тим, хто вийшов на пенсію за віком, а також у зв'язку із втратою годувальника на одного утриманця. Мінімальний розмір пенсії за віком нараховується за наявності необхідного страхового стажу. Необхідний страховий стаж для чоловіків складає 25 років, а для жінок – 20 років. Мінімальна пенсія за віком встановлюється в розмірі одного прожиткового мінімуму для осіб, котрі втратили працездатність, за наявності необхідного страхового стажу.

За кожен рік страхового стажу понад установлений необхідний мінімум роз-

мір мінімальної пенсії в Україні збільшується на один відсоток. Тобто за кожен рік стажу понад норму передбачена доплата в один відсоток від фактичного розміру пенсії, яка вже була нарахована з урахуванням стажу й заробітку. Але ця сума не повинна перевищувати одного відсотка від мінімальної пенсії. Якщо ж страховий стаж не досягає необхідного мінімуму, то розмір пенсії встановлюється пропорційно наявному страховому стажу.

З огляду на проблему нашого дослідження, доцільним є аналіз спеціальних гарантій працівникам освіти декларованого Закону України «Про освіту» (далі – Закон про освіту) [7]. Відповідно до ст. 57 Закону про освіту, держава забезпечує педагогічним і науково-педагогічним працівникам таке:

- належні умови праці та медичне обслуговування;
- оплату підвищення кваліфікації;
- правовий, соціальний, професійний захист;
- диференціацію посадових окладів (ставок заробітної плати) відповідно до кваліфікаційних категорій, установлення підвищених посадових окладів (ставок заробітної плати) за педагогічні звання, надбавок за почесні звання, доплат за наукові ступені та вчені звання;
- виплату педагогічним працівникам щорічної грошової винагороди в розмірі до одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю;
- зразкове виконання покладених на них обов'язків;
- виплату педагогічним і науково-педагогічним працівникам допомоги на оздоровлення в розмірі місячного посадового окладу (ставки заробітної плати) при наданні щорічної відпустки;
- надання пільгових довгострокових кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла або надання службового житла в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;
- інші гарантії, визначені законом України.

Крім того, за педагогічним чи науково-педагогічним працівником зберігається попередній середній заробіток, якщо працівник:

– захворів і тимчасово не може виконувати посадові обов'язки та перебувати в колективі осіб, які навчаються;

– тимчасово переведений за цих чи інших обставин на іншу роботу;

– мобілізований для проходження військової служби за призовом [7].

У разі хвороби або каліцтва попередній середній заробіток виплачується до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Важливим є зобов'язання Держави щодо гарантування педагогічним працівникам можливості реалізувати всі конституційні права, зокрема сприяння житловому забезпеченню, яке реалізується через надання безоплатного користування житлом з опаленням й освітленням у межах установлених норм відповідно до наказу Мінпраці та соціальної політики, МОН, МОЗ та Мінкультури від 13.09.2006 р. № 341/651/619/769, а саме:

– педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості й селищах міського типу;

– пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в таких населених пунктах і проживають у них.

Ці пільги надаються за умови, що розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї з розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [14].

Варто наголосити, що основним завданням соціальної політики країни є дотримання соціальної справедливості, побудова ефективної системи державного управління та впровадження таких механізмів соціального управління, які стануть основою підвищення рівня економічного життя громадян. Але, незважаючи на наявну систему державних соціальних гарантій, аналіз сучасного стану державного управління у сфері соціального захисту педагогічних працівників окреслює певний комплекс досягнень і суперечностей.

Висновки і пропозиції. Отже, маємо підстави констатувати, що державне управління в галузі соціального захисту педагогічних працівників базується на розгалуженій системі державних соціальних гарантій,

які забезпечуються як Основним Законом, так і розгалуженою системою законів та підзаконних актів. Проте аналіз сучасного стану соціального захисту в умовах системних реформ доводить, що її ефективність на сьогодні не є достатньою. Низка практичних проблем досить чітко проявляється під час дослідження та визначення актуальних потреб працівників закладів освіти сучасного типу. Ефективне державне управління гарантує соціальну стабільність країни. Реформування освіти щодо підвищення якості освітніх послуг, яке сьогодні є реальністю життя Української держави, вимагає від державних органів управління виважених дій та довгострокових стратегій, які забезпечать гідний соціальний захист педагогічних працівників. Необхідно наголосити, що від успішності державної соціальної політики, яка насамперед повинна захищати особистість від різноманітних негативних впливів, залежить рівень життя сучасного освітянина, його особиста безпека та повага до честі та гідності сучасного педагогічного працівника.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. С. 141.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: ОМЕГА-Л, 2004. 301 с.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000. № 2017-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (дата звернення: 29.02.2018).
4. Соціальні індикатори рівня життя населення: статистичний збірник / відп. за випуск О.О. Кармазіна. Київ : Державна служба статистики України, 2018. 204 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_sirn2017pdf.pdf (дата звернення: 16.03.2020).
5. Соціальний захист населення : статистичний збірник / відп. за випуск О.О. Кармазіна. Київ : Державна служба статистики України, 2018. 122 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_szn_2017.pdf (дата звернення: 16.03.2020).
6. Политика доходов и качество жизни населения / под ред. Н.А. Горелова, Санкт-Петербург : Питер, 2003. 653 с.

7. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
8. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 № 463-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#n984>.
9. Про відпустку : Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80/card2#Card>.
10. Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
11. Галузева угода між МОН України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016-2020 роки від 15.12.2016 № n0001729-16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001729-16/card2#Card>.
12. Баранова Н.П., Новікова Т.В Соціальні стандарти і соціальні гарантії в системі соціальної політики України. URL: <http://www.cpsr.org.ua/index.php> (дата звернення: 23.02.2020).
13. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1058-15> (дата звернення: 25.05.2018).
14. Про затвердження Порядку забезпечення працівників бюджетних установ (зкладів) безплатним користуванням житлом з опаленням і освітленням відповідно до пункту «ї» частини першої статті 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частини п'ятої статті 29 Закону України «Про культуру», абзацу першого частини четвертої статті 57 Закону України «Про освіту»: Наказу Мінпраці та соціальної політики, МОН, МОЗ та Мінкультури від 13.09.2006 № 341/651/619/769. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1193-06>.

Kravchenko T., Hrevtseva Ye. Modern condition of state administration social defence of pedagogical workers in Ukraine

In the article, it is carried out the analysis of basic features of state administration in the field of social defence of population, in particular educators, on the modern stage of development of Ukraine. The influence of educational transformations is analysed on providing of social rights guarantees of educators. The laws and regulations which carry out legal adjusting of the process of social defence of teachers are determined. It is underlined that for the sake of providing of person's necessity in material benefits and services, in forming financial resources, their realization, social standards, and guarantees must be determined for a public social policy.

On the basis of the research of modern scientific investigation, it is determined the idea of legitimacy that state social guarantees part of which are minimum social standards in the system of public welfare of population come forward simultaneously and element, and instrument, and mechanism of modern social defence as educators so other categories of population of Ukraine on the whole. It is marked the importance of the introduction of effective social standards as a standard and strategic vector ground of strategy of social development of the state and its social policy. The basic state social guarantees are determined, which are set by laws and realize citizens' constitutional right for the sufficient standard of life, and also special social guarantees for educators.

It is argued, that effective state administration guarantees the social stability of the country. It is marked that the reformation of education in relation to upgrading which today is the reality of the Ukrainian state life, requires from the management public organs the self-weighted actions and long-term strategies that will provide deserving social defence of educators. It is well-proven that from the progress of public social policy, which above all things must protect personality from the different sort of negative influences, depends on the standard of living of modern teacher, his or her personal safety and respect to honour and dignity of a modern educator.

Key words: state administration, social policy, social defence, state social guarantees, social standards, social necessities, vital functions, social support, local socio-economic programs.

УДК 351.82.332.85.06

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.19>**І. В. Курисько**здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА ПІДТРИМКИ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано тенденції розвитку кадрового потенціалу в закладах вищої освіти за підтримки держави. Зокрема, виділено ключові напрями реалізації кадрової політики різних закладів вищої освіти, такі як: удосконалення форм професійного розвитку; застосування сучасних програм просування по службі; залучення й утримання молодих фахівців; установлення об'єктивних та всебічних критеріїв ефективності праці; впровадження сучасних технологій оцінки професорсько-викладацького складу і якості кадрової політики закладу вищої освіти; формування цілісної системи заохочень і стимулів; розвиток затребуваності нових компетенцій професорсько-викладацького складу; створення нової технології оцінки професорсько-викладацького складу тощо. Виокремлено основні тенденції розвитку кадрової політики закладів вищої освіти, зокрема, зосередженість на певних функціях: переосмислення змісту кадрової політики внаслідок зміни поглядів на професію викладача, цінності життя і праці; розуміння необхідності грамотного менеджменту в рамках кадрової роботи; формування нових мотивів праці професорсько-викладацького складу: до інноваційного розвитку, ініціативи, лідерства й самонавчання; формування диференційованих кадрових політик залежно від типу закладу вищої освіти, оформлених інституційно; поєднання в кадровій політиці академічних і підприємницьких цінностей, формування елементів нової професійної культури; перехід від погодинного планування «другої половини дня» до планування за цілями тощо. Ідентифіковано слабкі місця в кадровій політиці закладів вищої освіти: обмежені можливості в забезпеченні закладів вищої освіти необхідними трудовими ресурсами відповідно до стратегії; складнощі з формуванням нової внутрішньоорганізаційної культури, яка стимулює досягнення поставлених цілей, сприйняття й поділ нових результатів діяльності; процеси централізації-децентралізації управління персоналом і прийняття рішень щодо професорсько-викладацького складу; зміст діяльності деяких підсистем системи управління персоналом не відповідає вимогам зовнішнього середовища; пошук рішень у межах кадрової політики часто пов'язаний з інтуїцією чи копіюванням тощо.

Ключові слова: розвиток кадрового потенціалу, державна підтримка, заклади вищої освіти, реалізація кадрової політики.

Постановка проблеми. В сучасних умовах адміністрація закладів вищої освіти стоїть перед вирішенням таким питання: як організувати ресурси, зміст і технології в контексті поставлених завдань. Аналіз практик дозволяє окреслити позиції професійного співтовариства – як формування загальної стратегії щодо професорсько-викладацького складу, так і щодо специфічності використання різних інструментів й оцінки результатів, до яких воно призвело. Аналіз практик необхідний ще і для того, щоб сформувані відтворення кадрової структури закладів вищої освіти на основі об'єднання ресурсів,

а також формування спільного бачення розвитку у всіх зацікавлених учасників інституційних змін. Усе вищезазначене зумовлює актуальність і необхідність проведення поточного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток кадрової політики закладів вищої освіти досить часто є предметом дослідження багатьох вітчизняних і закордонних учених, зокрема, таких як: О.С. Ключко [1], Ф.Л. Перепадя [2], В.В. Прядко, М.І. Пірен [3] тощо.

Однак проблематика державної підтримки розвитку кадрової політики закладів вищої освіти в Україні все ще є актуальною та недостатньо дослідженою.

Мета статті – аналіз тенденцій розвитку кадрового потенціалу в закладах вищої освіти за підтримки держави.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– виділення ключових напрямів реалізації кадрової політики різних закладів вищої освіти;

– виокремлення основних тенденцій розвитку кадрової політики закладів вищої освіти;

– ідентифікація слабких місць у кадровій політиці закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу.

В цілому, у процесі управління закладами вищої освіти активно впроваджуються інструменти, які базуються на результатах роботи з адаптації кращих практик і технологій управління персоналом. Університету недостатньо шаблонної кадрової роботи, необхідно переходити до інноваційного управління персоналом. За такої умови адміністратори закладів вищої освіти, визнаючи існування нових проблем, не згадують про радикально нові підходи до їх вирішення. Один із найважливіших напрямів змін – відмова від звичного способу поведінки професорсько-викладацького складу, який полягає у стабільному отриманні доходу з уже наявного знання.

Структура кадрової політики кожного закладу вищої освіти досить складна, часто непросто віднести її до якогось конкретного типу, а також однозначно визначити її спрямованість і цілі. Набагато важливіше бачити, наскільки вона відповідає завданням закладу вищої освіти, а також відповідає етапу його розвитку і ступеню адаптації до змін, проголошеної місії. Переважні типи кадрової політики, які використовуються в сучасних умовах, – це превентивна або активна кадрова політика як раціонального, так й авантюристичного підвидів. Формується множинність поглядів на напрями кадрової політики за достатньої єдності поглядів на її завдання. Поле практик досить однорідне, за винятком університетів, котрі входять до особливих груп.

Аналіз практик кадрової політики може бути систематизовано на основі виділених стратегій кадрової роботи. Таким чином,

можна виділити такі основні напрями реалізації кадрової політики різних закладів вищої освіти.

1. Удосконалення форм професійного розвитку.

2. Застосування сучасних програм просування по службі.

3. Залучення й утримання молодих фахівців.

4. Установлення об'єктивних та всебічних критеріїв ефективності праці.

5. Впровадження сучасних технологій оцінки професорсько-викладацького складу і якості кадрової політики закладу вищої освіти.

6. Формування цілісної системи заохочень і стимулів.

7. Розвиток затребуваності нових компетенцій професорсько-викладацького складу.

8. Створення нової технології оцінки професорсько-викладацького складу.

9. Вдосконалення рейтингових систем через виділення укрупнених груп показників.

10. Розвиток команд.

11. Розвиток систем заробітної плати у зв'язку з показниками результативності. Організація селективного прийому на роботу.

12. Визнання та винагорода професорсько-викладацького складу з високими результатами науково-педагогічної діяльності [1; 3].

Водночас необхідно зазначити, що нові практики стають найчастіше результатом зовнішнього тиску і способом досягнення необхідних результатів або для збереження статусу закладу вищої освіти, або для відповідності критеріям ефективності під час проходження моніторингу. Але таким чином заклади вищої освіти вибирають ефективні рішення, а не просто нестандартні.

Проте необхідно погодитися, що інноваційні процеси, які проходять у закладах вищої освіти, зокрема, пов'язані з кадровою політикою й не приводять до значного освітнього прогресу, а, швидше, компенсують відставання в системі освіти. Ці процеси характерні для більшості закладів вищої освіти, однак вони відрізняються за своїми темпами. Незважаючи на те, що низці

компонентів системи вищої освіти даються позитивні оцінки, серйозні зміни в них малопомітні. Говорити про певні закономірності у виборі різних елементів кадрової політики, а також щодо кадрової політики як стратегії або культури поки складно. Кадрова політика поки що розглядається швидше як інструмент і спосіб дій.

На основі осмислення практик можна виділити основні тенденції розвитку кадрової політики закладів вищої освіти. Вони охоплюють усі ключові елементи стратегії роботи з персоналом: забезпечення ресурсами, його розвиток і винагорода.

1. Зосередженість на певних функціях: адаптація, найм (зокрема міжнародний), домовленості про зарплату, стимулювання зростання продуктивності праці, оцінка результативності праці, цільова мотивація різних категорій професорсько-викладацького складу.

2. Розробка ефективного контракту, який передбачає рівень оплати праці, що дозволяє зосередитись на академічній діяльності, не відволікаючись на підробітки. Забезпечення випереджаючого зростання стимулюючих надбавок.

3. Упровадження системи контролю з боку адміністрації закладу вищої освіти за результатами роботи свого співробітника.

4. Переосмислення змісту кадрової політики внаслідок зміни поглядів на професію викладача, цінності життя і праці.

5. Розуміння необхідності грамотного менеджменту в рамках кадрової роботи.

6. Формування нових мотивів праці професорсько-викладацького складу – до інноваційного розвитку, ініціативи, лідерства й самонавчання.

7. Формування диференційованих кадрових політик залежно від типу закладу вищої освіти, оформлених інституційно.

8. Поєднання в кадровій політиці академічних і підприємницьких цінностей, формування елементів нової професійної культури.

9. Перехід від погодинного планування «другої половини дня» до планування за цілями.

10. Організаційне оформлення кадрової політики через прийняття відповідних

документів та організацію внутрішньоуніверситетських служб для її здійснення.

11. Включення питань кадрової політики до програм стратегічного розвитку закладів вищої освіти.

12. Створення принципово нової системи підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу. Використання різних форм перепідготовки безпосередньо в закладах вищої освіти або в міжвузівських комплексах з урахуванням специфіки їх викладацького контингенту, бачення завдань і проблем, прагнення до формування стабільної конкурентної переваги для працівника.

13. Форсування програм академічного розвитку, що особливо характерно для дослідницьких університетів [1; 2].

До слабких місць у кадровій політиці закладів вищої освіти можна віднести такі:

1. Обмежені можливості в забезпеченні закладів вищої освіти необхідними трудовими ресурсами.

2. Складнощі з формуванням нової внутрішньоорганізаційної культури, яка стимулює до досягнення поставлених цілей.

3. Процеси централізації-децентралізації в управлінні персоналом і прийняття рішень щодо професорсько-викладацького складу.

4. Зміст діяльності деяких підсистем системи управління персоналом не відповідає вимогам зовнішнього середовища (стимулювання окремих видів діяльності, розвиток, найм).

5. Пошук рішень у межах кадрової політики часто пов'язаний з інтуїцією чи копіюванням.

6. Відсутність практики залучення співробітників до розробки та реалізації кадрової політики.

7. Недолік повноважень і невизначеність місця служби управління персоналом у структурі закладу вищої освіти.

8. Недостатність нових технологій роботи з персоналом [2; 3].

У цілому, більшість дослідників підкреслює необхідність нової кадрової політики для закладів вищої освіти. Ілюстрацією цього стають процеси внесення змін у діяльність зі стратегічного управління професорсько-викладацьким складом.

Висновки і пропозиції. Результатом проведеного дослідження стали такі висновки:

1. Виділено ключові напрями реалізації кадрової політики різних закладів вищої освіти: вдосконалення форм професійного розвитку; застосування сучасних програм просування по службі; залучення й утримання молодих фахівців; установлення об'єктивних та всебічних критеріїв ефективності праці; впровадження сучасних технологій оцінки професорсько-викладацького складу і якості кадрової політики закладу вищої освіти; формування цілісної системи заохочень і стимулів; розвиток затребуваності нових компетенцій професорсько-викладацького складу; створення нової технології оцінки професорсько-викладацького складу тощо.

2. Виокремлено основні тенденції розвитку кадрової політики закладів вищої освіти, а саме – зосередженість на певних функціях: переосмислення змісту кадрової політики внаслідок зміни поглядів на професію викладача, цінності життя і праці; розуміння необхідності грамотного менеджменту в рамках кадрової роботи; формування нових мотивів праці професорсько-викладацького складу (до інноваційного розвитку, ініціативи, лідерства й самонавчання); формування диференційованих кадрових політик залежно від типу закладу вищої освіти, оформлених інституційно; поєднання в кадровій політиці академічних і підприємницьких цінностей, формування елементів нової професійної культури; перехід від погодинного планування «другої половини дня» до планування за цілями тощо.

3. Ідентифіковано слабкі місця в кадровій політиці закладів вищої освіти: обмежені можливості в забезпеченні закладів вищої освіти необхідними трудовими ресурсами відповідно до стратегії; складнощі з формуванням нової внутрішньоорганізаційної культури, яка стимулює досягнення поставлених цілей, сприйняття й поділу нових результатів діяльності; процеси централізації-децентралізації управління персоналом і прийняття рішень щодо професорсько-викладацького складу; зміст діяльності деяких підсистем системи управління персоналом не відповідає вимогам зовнішнього середовища; пошук рішень у межах кадрової політики часто пов'язаний з інтуїцією чи копіюванням тощо.

Список використаної літератури:

1. Крючко О.С. Кадрова політика як складова ефективного розвитку підприємств торгівлі. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки.* 2010. № 4(3). С. 218–220.
2. Перепадя Ф.Л. Кадрова політика як елемент системи корпоративного управління промислових підприємств. *Економіка. Управління. Інновації.* 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_48.
3. Прядко В.В., Пірен М.І. Ефективна кадрова політика – найважливіша державотворча цінність для реалізації реформ в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України.* 2015. № 3. С. 78–84.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

Kurysko I. The trends of development of personnel potential of higher education institutions with assistance of the state

The trends of development of personnel potential of higher education institutions with assistance of the state are analysed in the article. In particular, the following key directions of realization of personnel policy of different higher education institutions are allocated: improvement of forms of professional development; application of modern programs of promotion; attraction and deduction of young specialists; establishment of objective and comprehensive criteria of work efficiency; implementation of modern technologies of assessment of faculty and quality of personnel policy of higher education institution; formation of a complete system of encouragement and incentives; development of demand of new competences of faculty; creation of new technology of assessment of faculty, etc. The following top trends of development of personnel policy of higher educational institutions are allocated: focus on certain functions: reconsideration of content of personnel policy owing to change of views of a teaching profession, values of life and work; understanding

of need of competent management within personnel work; formation of new motives of work of the faculty; innovative development, leadership and self-training; formation of the differentiated personnel policy depending on the type of higher education institution; combination in personnel policy of academic and enterprise values, formation of elements of new professional culture; transition from hourly planning of "the second half of day" to planning behind the purposes, etcetera. The following weak points in personnel policy of higher educational institutions are identified: limited opportunities in providing of higher education institutions with necessary human resources according to strategy; difficulties with formation of new intra organizational culture that stimulates achievements of goals, perception and division of new results of activity; processes of centralization and decentralization of human resource management and making decisions on the faculty; content of activity of some subsystems of a personnel management system does not conform to requirements of the external environment; finding solutions within personnel policy is often connected with an intuition or copying, etcetera.

Key words: *personnel potential development, state support, higher education institutions, personnel policy realization.*

УДК 351.777.81

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.20>

В. В. Лисенко

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті висвітлено сучасний стан державної політики забезпечення якості у сфері містобудування України. Особливу увагу приділено видам діяльності у сфері будівництва, які підлягають ліцензуванню. Виділено основні складники державної політики якості у сфері містобудування, а саме такі: необхідність ліцензування видів діяльності у сфері містобудування, які встановлено чинним законодавством; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності; авторський та технічний нагляд; сертифікація фахівців, які здійснюють авторський та технічний нагляд. Виділено основні проблеми у сфері містобудівної діяльності, а саме: українській системі технічного регулювання варто інтегруватись до системи технічного регулювання Європейського Союзу; відсутність передумов для підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА); поширення вимог Технічного регламенту на весь життєвий цикл будівель та споруд. Розглянуто проблеми в системі технічного регулювання будівництва та можливі пропозиції щодо їх вирішення. Встановлено неефективність чинної системи технічного нагляду за будівництвом та доведено, що ця проблема має різноплановий характер. Визначено понятійно-категорійний апарат термінів «авторський нагляд», «технічний нагляд». Розглянуто основні відмінні характеристики авторського та технічного нагляду. Вказано етапи проведення авторського та технічного нагляду. Зазначено нормативно-правові документи, які регламентують погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності. Розглянуто особливості атестації й сертифікації фахівців, які здійснюють авторський та технічний нагляд. Зазначено нормативно-правові документи, які регламентують сертифікацію та атестацію відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг). Визначено основну мету проведення сертифікації та атестації архітекторів, яка полягає у встановленні професійної персональної відповідальності, відповідність рівня професіоналізму архітекторів європейським та міжнародним нормам. Виділено типи сертифікації фахівців авторського та технічного нагляду. Розглянуто етапи проведення авторського та технічного нагляду. Визначено сферу повноважень архітекторів, сферу повноважень за категоріями кваліфікаційних сертифікатів інженера-проектувальника та інженерів технічного нагляду. Вдосконалено науково-методичний підхід провадження державної політики забезпечення якості у сфері містобудування.

Ключові слова: містобудування, державна політика якості, погодження, ліцензія, авторський нагляд, технічний нагляд, архітектор, інженер-проектувальник.

Постановка проблеми. Стан сфери містобудування як об'єкта державного регулювання знаходиться під постійним впливом економічних, політичних, соціальних, зовнішньоекономічних факторів. Ефективна реалізація містобудівної діяльності відіграє значну роль у соціальній політиці держави (забезпечення житловим фондом); у створенні сприятливого середовища для здійснення державно-приват-

ного партнерства; в залученні інвестицій у галузь.

Проте у процесі реалізації містобудівної діяльності виникає низка проблемних моментів, а саме таких: недосконалість нормативно-правової бази, відсутність злагодженої системи дозвільних процедур, недостатній рівень забезпечення якості у сфері містобудування.

Аналіз досліджень і публікацій. Загальні питання щодо вдосконалення містобудівної діяльності та забезпечення

якості послуг розглянуто у працях А. Абрамовича, О. Авдеєнка, В. Макухіна, А. Матвійчука, П. Покатаєва, Є. Юрченка. Питання щодо регулювання сфери благоустрою розглянуто у працях П. Покатаєва. Кадровим питанням у сфері містобудування присвячено праці Є. Юрченка, особливу увагу в яких приділено кваліфікаційним вимогам до осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців в органах державного архітектурно-будівельного контролю.

Варто зазначити, що комплексний підхід щодо державної політики забезпечення якості у сфері містобудування не вивчався. Недостатньо уваги приділено і складникам державної політики якості в містобудуванні. Отже, відсутність комплексного підходу до забезпечення якості у сфері містобудування визначає актуальність дослідження.

Мета статті – визначити та дослідити сучасний стан державної політики забезпечення якості у сфері містобудування України.

Виклад основного матеріалу.

Основним нормативно-правовим документом, який регламентує ліцензування видів господарської діяльності, є Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Попередній документ прийнято 27.01.2009 року, а у 2015 році на виконання вимог Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII прийнято Ліцензійні умови та Перелік видів робіт провадження господарської діяльності з будівництва.

Так, у порівнянні з попередніми Ліцензійними умовами (наказ Мінрегіонбуду від 27.01.2009 № 47), новий документ утричі зменшив кількість робіт у сфері будівництва, які підлягають ліцензуванню. Зі списку виключені:

- роботи з проектування, оскільки сьогодні виконавці цих робіт проходять професійну атестацію – сертифікацію;
- роботи з будівництва об'єктів I-III категорій складності;
- роботи інжинірингової діяльності, виконавці частини яких також отримують сертифікати [2].

В новому переліку видів робіт усунуто дублювання, а його зміст оптимізовано.

Нові Ліцензійні умови та Перелік видів робіт спрощують ведення господарської діяльності для проєктантів, забудовників, які будують нескладні об'єкти, та для надавачів інжинірингових послуг. Це сприятиме створенню максимально простих і зрозумілих умов роботи на будівельному ринку України.

З моменту набуття чинності нових Ліцензійних умов заяви про отримання, анулювання, переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV категорії або IV і V категорій складності, а також заяви про внесення змін до переліку видів робіт із провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV категорії або IV і V категорій складності, які підлягають ліцензуванню, та відомості про виробничо-технічну базу, склад працівників за професійним та кваліфікаційним рівнем, технологію виробництва, інформаційно-правове забезпечення, наявну систему контролю якості виконання робіт, виконані заявником будівельно-монтажні роботи будуть розглядатися Держархбудінспекцією тільки в разі їх оформлення за формами згідно з додатками до цих Ліцензійних умов [2; 8; 9].

Таким чином, у сфері містобудівної діяльності існує проблема щодо регулювання сфери будівництва. Проблема постає в тому, що українській системі технічного регулювання варто інтегруватись до системи технічного регулювання Європейського Союзу; відсутність передумов для підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА); поширення вимог Технічного регламенту на весь життєвий цикл будівель та споруд. Таким чином, постає необхідність систематизувати низку проблемних питань в системі технічного регулювання будівництва та зазначити можливі пропозиції щодо їх вирішення (табл. 1).

Проблема, яка впливає з попередньої та підтверджена багатьма фактами – це неефективність чинної системи технічного нагляду за будівництвом. Ця проблема має різноплановий характер, а саме [3, с. 49]:

- до здійснення нагляду за будівництвом застосовуються застарілі підходи. Для мінімізації цієї проблеми рекомендо-

Проблеми в системі технічного регулювання сфери будівництва та можливі пропозиції щодо їх вирішення [3, с. 48]

Причини	Рішення
Чинний Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд, розроблений з урахуванням європейської Директиви Ради 89/106/ЄЕС, потребує оновлення та прийняття нового законодавчого акта, що імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011 від 9 березня 2011 р.	Гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС шляхом прийняття Закону України, що імплементує Регламент (ЄС) № 305/2011 від 9 березня 2011 р. «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106/ЄЕС».
Відсутність в Україні гармонізованих стандартів відповідно до Регламенту (ЄС) № 305/2011; низький відсоток гармонізації стандартів на матеріали, вироби та методи їх випробувань.	Прийняття програми гармонізації стандартів EN та ISO в галузі будівництва.
Будівельні норми, розроблені розпорядчим методом нормування, переважно переобтяжені зайвими вимогами, стримують застосування новітніх технологій та матеріалів, що призводить до отримання відхилень від БН.	Прийняття змін до ЗУ «Про будівельні норми» та запровадження параметричного методу нормування в будівництві. Розроблення програми перегляду БН із застосуванням параметричного методу.
Будівельні норми не враховують необхідності забезпечення основних вимог Технічного регламенту на всіх етапах життєвого циклу споруд.	Прийняття змін до Закону України «Про будівельні норми» з метою поширення вимог будівельних норм на весь життєвий цикл споруди.
Чинна система стандартизації не забезпечує потреби суб'єктів господарської діяльності у виведенні інноваційних технологій і продукції на ринок.	Розроблення пропозицій щодо подальшого роздержавлення й переходу до публічного управління системи стандартизації в Україні.
Законодавчо визначені адміністративні правопорушення не враховують обов'язковості ТР і добровільності стандартів.	Розроблення проекту ЗУ «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», який має передбачати у статтях 96 і 961 стягнення лише за порушення обов'язкових нормативно-правових і нормативних актів.
Низька інституційна спроможність базових організацій у будівництві.	Внесення змін до постанови КМУ від 14 липня 2010 р. № 589 «Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності в будівництві» з метою залучення до нормування в будівництві закладів вищої освіти, наукових установ, саморегульованих організацій.
Низька обізнаність фахівців будівельної галузі щодо новітніх підходів проектування та будівництва.	Коригування навчальних програм закладів вищої освіти в частині викладання сучасних основ технічного регулювання, методів проектування, навчання проектування за Єврокодами та розроблення відповідної програми перепідготовки фахівців.
Необхідність приведення наявних споруд у процесі їх реконструкції відповідно до чинних будівельних норм робить заходи з реконструкції технічно неможливими та/або економічно недоцільними.	Визначення можливості відновлення частини споруди, яка залишається під час реконструкції, до рівня суттєвих параметрів, установлених проектною документацією та/або вимогами БН, які були чинними на час зведення об'єкту.

вано прийняти зміни до Закону України «Про архітектурну діяльність» та Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2009 року № 903 з метою залучення інженера-консультанта як суб'єкта господарської діяльності;

– нерегульованість договірних відносин між замовником будівництва та інженером-консультантом. Для усунення такої ситуації необхідно затвердження типової форми договору надання послуг з інжинірингу, якою передбачити функції, обов'язки та процедуру вирішення спорів у процесі створення об'єкта будівництва;

– формальний підхід до виконання відповідальними особами своїх обов'язків щодо здійснення нагляду за будівництвом. Для запобігання такого підходу у процесі виконання своїх службових обов'язків рекомендовано запровадження електронного кабінету архітекторів та інженерів технічного нагляду, котрий відображатиме об'єкти будівництва, на яких такі особи здійснюють авторський і технічний нагляд, із функцією електронного підтвердження здійснення нагляду за допомогою кваліфікованого електронного підпису;

– неправомірне використання даних з реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності. Вирішення цієї проблеми можливо за умови встановлення адміністративної відповідальності за неправомірне використання даних із реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності (зміни до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; ст. 96 гл. 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [3, с. 49].

Для розуміння всіх складників державної політики якості в містобудуванні необхідно визначити поняття «авторський нагляд» та «технічний нагляд». Сам процес будівництва, містобудування за своєю сутністю є складним, багатограним, таким, де потрібне швидке реагування щодо внесення необхідних правок та коректив, та водночас має комплексний характер. Саме для поєднання багатогранності та комплексного характеру необхідні авторський та технічний нагляд.

Розглянемо основні відмінні характеристики авторського та технічного нагляду.

Авторський нагляд необхідно застосовувати для здійснення контролю відповідності будівництва проектному плану, кресленням, технічній та проектній документації; підвищення відповідальності будівельних організацій, зменшення вартості будівництва. Його здійснює генеральний проєктувальник. Він здійснюється відповідно до «Настанови щодо проведення авторського нагляду за будівництвом» (ДСТУ-Н Б А.2.2-11). Авторський та технічний нагляд доповнюють один одного.

У разі порушення процедури будівництва (порушення технології будівниц-

тва тощо) проєктувальники мають право зупинити окремі будівельно-монтажні роботи. Для здійснення авторського нагляду проєктувальником призначається група авторського нагляду. Пропозиції авторського нагляду фіксуються у спеціальному журналі, який зберігається на будівництві. Таким чином, основна мета авторського нагляду полягає в забезпеченні реалізації об'єкта саме в такому вигляді, в якому він був задуманий при його створенні.

Авторський нагляд здійснюється за такими етапами:

1. Відбувається огляд майданчика за запитом. Це необхідно для оцінки місцевості й контролю відповідності проектних особливостей реальним умовам.

2. При виявленні помилок здійснюється корекція або доопрацювання проектної документації. Під час авторського нагляду можна здійснити вибірккову перевірку якості проведення робіт та оперативно внести правки, які з'явилися з боку замовника. Специфіка об'єкту визначає специфіку авторського нагляду.

Авторський та технічний нагляд регламентуються Постановою КМУ «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури» від 11 липня 2007 р. № 903 (зі змінами), яка затверджує Порядок здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури та Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури.

Технічний нагляд виступає гарантом надійності, якості об'єкту, його відповідності нормам та техстандартам, можливості його експлуатації. Технічний нагляд забезпечує замовник протягом періоду будівництва з метою здійснення контролю за дотриманням проектних рішень та держаних стандартів.

Технічний нагляд визначає послідовність і якість будівельних робіт, здійснюється інженерами та передбачає такі етапи [4]:

1. Перевірка якості будівельних робіт.

2. Наявність усіх необхідних документів.

3. Контроль за дотриманням процесу транспортування, зберігання, складування тощо.

4. Контроль послідовності перебігу будівельних робіт відповідно до проєктної документації.

5. Контроль відповідності робіт державним нормам.

6. Контроль термінів робіт.

Технічний нагляд здійснюють спеціалісти, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат.

Одним із ключових напрямів у сфері містобудування є процедура погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності. Оскільки Положення про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт утратило чинність 19.02.2010 р., то одним з основних документів, який регламентує дозвільну систему, є Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV (в редакції від 19.01.2020). Закон визначає термінологічну основу, сферу дії Закону, видачу документів дозвільного характеру. Також до регламентуючих документів можна додати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 2768-III від 17.11.2011 р. (в редакції від 01.01.2020 р. документ № 3038-17), та Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури.

Отже, розглядаючи якість надання послуг у сфері містобудування та її регулювання, неможливо не відзначити велику роль у забезпеченні якості Державної архітектурно-будівельної інспекції України (ДАБІ України), яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [2].

Важливим аспектом здійснення державної політики регулювання якості у сфері містобудування є атестація й сертифікація відповідних фахівців. Як показує практика, у сфері містобудування деякі важливі нормативно-правові акти втратили чинність. Така ситуація також виникла щодо одного з основних нормативних документів, а саме щодо Положення про архітектурно-будівельну атестаційну комісію інженерів технічного нагляду та Постанова про затвердження Порядку проведення професійної атестації відпові-

дальних виконавців окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, які втратили чинність в 2011 році. Натомість затверджено нові нормативні документи, які регламентують ці питання.

Нормативно-правовим документом, який регламентує сертифікацію та атестацію відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, є Постанова КМУ від 23.05.2011 р. № 554 (в редакції від 02.10.2019 р.) «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури».

Згідно з Постановою КМУ № 554 від 23.05.2011 р., державним органом, який проводить сертифікацію (професійну атестацію) архітекторів в Україні, є Атестаційна архітектурно-будівельна комісія Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яка діє на підставі Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію (Наказ № 93 від 25.06.2011 р. (зі змінами в редакції від 03.02.2015)) [12].

Варто зазначити, що затверджено два типи сертифікації (атестації) й затверджено два типи сертифікатів: сертифікат архітектора (архітектурне об'ємне проєктування); сертифікат архітектора (розробка містобудівної документації).

Основною метою професійної атестації архітекторів визначено встановлення професійної персональної відповідальності, відповідність рівня професіоналізму архітекторів європейським та міжнародним нормам.

Сертифікація всіх видів фахівців передбачає складання іспитів за умов подання всіх необхідних документів, які засвідчують відповідний рівень освіти та професійної діяльності.

Професійна атестація (сертифікація) архітекторів складається з декількох кроків. По-перше, кандидату на проходження атестації необхідно вибрати напрям сертифікації, як зазначалось вище. По-друге, необхідно встановити, чи відповідає кандидат кваліфікаційним вимогам для отримання сертифіката архітектора (відповідний диплом про вищу освіту, стаж роботи – мінімум 3 роки). По-третє,

надання всіх необхідних документів, якщо кандидат відповідає кваліфікаційним вимогам (копія паспорта, ідентифікаційного коду, трудової книжки, копія дипломів про освіту (копія нагород, посвідчень – за наявності), ілюстрація творчих робіт, звіт про творчі досягнення з переліком творчих робіт), заява про проведення професійної атестації. По-четверте, в разі підтвердження відповідності всіх наданих документів кандидат має узгодити процедуру оплати атестації. По-п'яте, кандидат має здійснити обов'язків платіж до Державного бюджету [11].

Варто зазначити, що атестацію проходять не лише фахівці, які здійснюють авторський нагляд (архітектори), але й ті, хто здійснює технічний нагляд, тобто сертифікацію (професійну атестацію) інженерів технічного нагляду (інженер технагляду, головний інженер проекту – ГІП). У зв'язку зі змінами в законодавстві вводиться категорійність інженера-проектувальника.

Таблиця 2

Сфера повноважень за категоріями кваліфікаційних сертифікатів інженера – проектувальника [11]

Категорії сертифікованих фахівців	Сфера повноважень
Провідний інженер-проектувальник.	Об'єкти будівництва класу наслідків (відповідальності) СС3 (об'єкти будівництва 5 категорії складності).
Інженер-проектувальник 1 категорії.	Об'єкти будівництва класу наслідків (відповідальності) СС2 (об'єкти будівництва 3–4 категорії складності).
Інженер-проектувальник 2 категорії.	Об'єкти будівництва класу наслідків (відповідальності) СС1 (об'єкти будівництва 1–2 категорії складності).

Всі категорії мають різні вимоги щодо вищої освіти та стажу роботи.

Сертифікація інженерів-проектувальників складається з 4 етапів та має свої особливості: *на першому етапі* необхідно вибрати напрям сертифікації; *на другому етапі* необхідно з'ясувати чи відповідає кандидат кваліфікаційним вимогам; *на третьому етапі*, в разі відповідності кваліфікаційним вимогам, надаються документи; *на четвертому етапі* узгоджуються

витрати; *на п'ятому етапі* здійснюються необхідні платежі до Державного бюджету.

Під час здійснення атестації інженерів технічного нагляду сертифікацію розподіляють за видами робіт, а саме: технічний нагляд за будівництвом будівель і споруд; технічний нагляд за будівництвом доріг. Сертифікат інженера технічного нагляду є безстроковим та діє на всій території України.

Процедура проходження атестації інженерів технічного нагляду аналогічна процедурі атестації архітекторів. Спочатку необхідно встановити, чи відповідає кандидат вимогам для проходження сертифікації, а потім уже він надає пакет документів. Проте у процесі встановлення відповідності вимогам бул встановлено, що є певні відмінності від тих, що висуваються до архітекторів. До професійної атестації інженера технічного нагляду допускаються громадяни, які здобули вищу освіту за відповідним напрямом і мають стаж роботи не менше ніж три роки; громадяни, які не здобули вищу освіту за відповідним напрямом і мають стаж роботи не менше ніж десять років.

Специфікою проведення сертифікації інженера технічного нагляду є те, що у зв'язку зі змінами в законодавстві введено категорійність за сертифікатом інженеру технічного нагляду, де до кожної категорії висуваються вимоги щодо наявності вищої освіти та відповідного стажу.

Таблиця 3

Сфера повноважень за категоріями кваліфікаційних сертифікатів інженерів технічного нагляду [11]

Категорії сертифікованих фахівців	Сфера повноважень
Провідний інженер із технічного нагляду.	Об'єкти будівництва 5 категорії складності.
Інженер із технічного нагляду 1 категорії.	Об'єкти будівництва 4 категорії складності.
Інженер із технічного нагляду 2 категорії.	Об'єкти будівництва 3 категорії складності.
Інженер із технічного нагляду.	Об'єкти будівництва 1–2 категорії складності.

Тобто спочатку визначається категорія, а потім уже починається процедура подачі документів.

Отже, спираючись на вищевикладений матеріал дослідження, можна констатувати, що вдосконалено комплексний підхід щодо реалізації державної політики забезпечення якості у сфері містобудування, який на відміну від наявного, полягає в узгодженні та гармонійному поєднанні всіх його елементів: здійснення авторського та технічного нагляду, ліцензування видів господарської діяльності в будівництві; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності, атестації та сертифікації відповідних фахівців, чітко спираючись при цьому на нормативно-правову базу.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі проведеного дослідження можна констатувати, що державна політика забезпечення якості містобудівної діяльності має комплексну систему. Вона складається із поєднання таких складників: необхідність ліцензування видів діяльності у сфері містобудування, які встановлено чинним законодавством; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності; авторський та технічний нагляд; сертифікація фахівців, які здійснюють авторський та технічний нагляд.

Проте в українській системі забезпечення якості у сфері містобудування існують проблеми, однією з яких є невідповідність української системи технічного регулювання системі технічного регулювання країн Європейського Союзу, а саме – використання формального та застарілого підходу.

Під час дослідження вдосконалено комплексний підхід щодо реалізації державної політики забезпечення якості у сфері містобудування, який підтверджує необхідність узгодженості дій усіх учасників процесу, спираючись на чинне законодавство.

Список використаної літератури:

1. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : Постанова від 11 липня 2007 р. № 903. Зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 327 (327-2018-п) від 25.04.2018 р. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF>.
2. Державна архітектурно-будівельна інспекція України. *Офіційний сайт*. URL: <https://dabi.gov.ua/>.
3. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. Збірник аналітичних матеріалів. Київ. 2019. 369 с.
4. Науково-освітній центр проектування та дослідження будівель з близьким до нульового електроспоживання. КНУБА. *Офіційний сайт*. URL: https://www.nzeb.com.ua/ua/designing/civil/authors_supervision.html.
5. Юрченко Є.О. Розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. С. 131–136.
6. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV (в редакції від 19.01.2020 р., підстава – 2264-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
8. Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури : Постанова від 5 грудня 2007 р. № 1396. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF#n16>.
9. Прорегулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.11.2011 р., № 2768-III, ст. 343 (в редакції від 01.01.2020 р. документ № 3038-17). *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
10. Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури : Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554 (в редакції від 02.10.2019 р.). *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>.
11. Офіційний сайт Контактбуд. URL: http://kontaktbud.com.ua/ua/profesijna_atestacija_arhitektoriv/.
12. Про затвердження Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25.06.2011 р. № 93 (зі змінами в редакції від 03.02.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0878-11#n23>.

Lysenko V. Public quality assurance in the local building

The article covers the current state of the state quality assurance policy in the field of urban development of Ukraine. Particular attention is paid to licensed types of construction activities. The main components of state quality policy in the field of urban planning are identified, such as: the need for licensing of types of activities in the field of urban planning, which are established by the current legislation; confirmation or approval of construction activities; copyright and technical supervision; certification of experts who carry out copyright and technical supervision. The main problems in the field of urban development are identified, such as: the Ukrainian system of technical regulation should be integrated into the system of technical regulation of the European Union; lack of prerequisites for signing the Conformity Assessment and Acceptance Agreement for Industrial Goods (ACAA); the extension of the requirements of the Technical Regulation to the entire life cycle of buildings and structures. The problems in the system of technical regulation of construction and possible suggestions for their solution are considered. The ineffectiveness of the current system of technical supervision of construction has been identified and it is proved that this problem is multifaceted. The conceptual and categorical apparatus of the terms construction design supervision, technical supervision is defined. The main distinctive characteristics of construction design supervision, and technical supervision are considered. The stages of construction design supervision and technical supervision are indicated. Regulatory documents regulating approval or granting of permits for construction activities are specified. The features of certification of specialists who carry out the construction design supervision and technical supervision are considered. The legal documents regulating certification of responsible contractors of certain types of works (services) are specified. The main purpose of certification of architects is determined, which is to establish professional personal responsibility, compliance with the level of professionalism of architects to European and international standards. Types of certification of specialists of construction design supervision and technical supervision are distinguished. The stages of construction design supervision and technical supervision are considered. The area of authority of architects, the scope of authority according to the categories of qualification certificates of engineer - designer and engineers of technical supervision are determined. The scientific and methodological approach of implementing the state policy of quality assurance in the field of urban planning has been improved.

Key words: *urban planning, state quality policy, approval, license, copyright supervision, technical supervision, architect, design engineer.*

УДК 351:354:658.3:35:007

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.21>

О. В. Мейко

кандидат військових наук,
начальник Кінологічного навчального центру
Державної прикордонної служби України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ

Представлена стаття має на меті проаналізувати нормативно-правові акти, які становлять правову основу функціонування Державної прикордонної служби України. У вступній частині автором розкрито рівень актуальної проблематики реформування правоохоронних формувань українського суспільства, зокрема прикордонного відомства. Автором проведено ретельний аналіз наукових джерел, які висвітлюють тему наукової публікації. Якість такого аналізу вплинула на якість змісту, відтвореного у статті. Сформульовано мету публікації.

В основній частині наукової статті представлено інформацію щодо змісту, сутності та значення організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу: це є сукупність норм, правил, які формують людські ресурси відповідно до стратегії прикордонної служби (якщо тільки так сприймати організаційно-штатну структуру, то всі подані вище заходи плануються та узгоджуються заздалегідь, а увага зосереджується переважно на повноваженнях та стилі управління її керівників); організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є системою побажань, правил та обмежень у взаємовідносинах між представниками прикордонної служби та самою службою.

Визначено основні характеристики прикордонної служби: чіткість поділу праці за відповідними посадами (керівник підрозділу, його заступник тощо); наявність згрупованих посад (відділ або відділення); ієрархічність системи посад (провідний співробітник, співробітник тощо); компетентності відповідно до посад у структурі; впорядкованість зв'язків між посадами відповідно до обсягу посадових обов'язків.

Проаналізовано зміст основних нормативно-правових аспектів формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, зокрема Закон України «Про Державну прикордонну службу України», Укази Президента України, Стратегію національної безпеки та оборони України, Стратегію розвитку Державної прикордонної служби України тощо.

Представлено перспективи подальших наукових досліджень у контексті цієї проблематики: оновлені механізми формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, впровадження зарубіжного досвіду функціонування прикордонного відомства (поліції, служби) в розвинених країнах світу.

Ключові слова: кадровий менеджмент, структура, підрозділ, прикордонна служба.

Постановка проблеми. В Україні вже протягом тривалого часу відбуваються складні перетворювальні процеси, так званий перехідний період, який покликаний модернізувати інституціональний фундамент суспільства, зміцнити політичні базисні інституції, завершити будівництво правового соціуму. Саме проблеми реформування правових соціальних утворень є актуальними для сучасної Української держави. Адже правова система повинна

забезпечити захист та підтримку згаданим вище утворенням, а також усім громадянам. У центрі нашої уваги – проблеми такої правоохоронної відомчої структури як Державна прикордонна служба, зокрема правове підґрунтя формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якість прогнозування перспектив реформування прикордонної служби та аналізу її нормативно-правового фундаменту залежить від глибини

теоретичного аналізу тих напрацювань, які створені за цією проблематикою. Як засвідчили результати нашого дослідження, нині є чимало наукових праць щодо нормативно-правової бази функціонування прикордонної служби: М. Кабачинський (вивчення історичного розвитку та становлення прикордонної служби) [1]; О. Мельніков (процеси євроінтеграції прикордонної служби з опорою на законодавчу базу) [3]; М. Плахотний [4]; В. Процик [6]; Т. Цимбалістий [9].

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу формування організаційно-штатної структури прикордонних підрозділів, урахувавши значення правового фундаменту функціонування Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу. Проектування наукового базису щодо формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є пріоритетним управлінським завданням. Ключовим призначенням організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є інтенсифікація зв'язків між її структурними елементами.

Організаційно-штатну структуру прикордонних підрозділів можна представити у формалізованому вигляді, оскільки це дає змогу відображати усі її елементи. Нами виокремлено такі значущі характеристики згаданої структури прикордонного підрозділу:

- чіткість поділу праці за відповідними посадами (керівник підрозділу, його заступник тощо);
- наявність згрупованих посад (відділ або відділення);
- ієрархічність системи посад (провідний співробітник, співробітник тощо);
- компетентності відповідають посадам у структурі;
- впорядкованість зв'язків між посадами відповідно до обсягу посадових обов'язків.

Формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є глибоко свідомими процесом, оскільки потрібно враховувати мету, завдання та специфіку діяльності Державної прикордонної служби України.

У Державній прикордонній службі організаційно-штатна структура має пріоритетний статус, оскільки першочергово відбувається формування саме згаданої структури,

в якій відображено спеціалізацію служби й масштаби її існування в суспільстві, рівень використання технологій, основна техніка, і (що найважливіше) – організаційні форми професійної діяльності.

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу повинна відповідати інтересам прикордонного відомства.

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є надзвичайно складним об'єктом вивчення, оскільки це є компонента важливого стратегічного соціального інституту українського суспільства – Державної прикордонної служби України, і її можна тлумачити як політику держави, політику окремого відомства, політику щодо її військовослужбовців та працівників.

Таким чином, організаційно-штатну структуру прикордонного підрозділу можна трактувати як у вузькому, так і в широкому значенні.

Відповідно до широкого тлумачення, організаційно-штатна структура – це сукупність норм, правил, які формують людські ресурси відповідно до стратегії прикордонної служби. Це значить, що всі заходи щодо формування згаданої структури виступають як відбір, побудова штатного розпорядку, атестування, навчання та просування за соціальними кар'єрними щаблями. Якщо тільки так сприймати організаційно-штатну структуру, то всі подані вище заходи плануються та узгоджуються заздалегідь, а увага зосереджується переважно на повноваженнях та стилі управління її керівників.

Згідно із вузьким трактуванням, організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є системою побажань, правил та обмежень у взаємовідносинах між представниками прикордонної служби та із самою службою.

Ефективність формування організаційно-штатної структури залежить від чіткого розподілу прав й обов'язків для кожного рівня структури, детальної регламентації завдань підрозділам структури та окремим особам, створення відповідних правил й інструкцій, формування корпоративної культури прикордонного колективу з метою слідування інтересам спільної справи.

Ми звернули увагу на проблему формування організаційно-штатної структури

прикордонного підрозділу, оскільки вона на сьогодні потребує на особливу увагу і є переважно пасивним та реактивним процесом, а стратегія як така взагалі відсутня.

Тому в запропонованому дослідженні нами здійснено спробу проаналізувати нормативно-правову базу формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу.

Від 1994 до 2003 року Державна прикордонна служба України пройшла шлях значущих змін. Зокрема, було трансформовано Прикордонні війська України в Державну прикордонну службу як українську правоохоронну структуру. Такі зміни було реалізовано з метою впровадження сучасних технологій охорони та захисту державного кордону, забезпечення раціональної кадрової політики щодо комплектування та професійної підготовки персоналу, надання прикордонній службі статусу структури європейського зразка.

Таким чином, враховуючи той факт, що в Україні створено Державну прикордонну службу (далі – ДПСУ), 03.04.2003 року було затверджено Закон України «Про Державну прикордонну службу», яким і по сьогодні керуються у визначенні правових основ структури та в забезпеченні організації прикордонного відомства, її загальної чисельності, функцій та повноважень [5].

Задля уникнення розбіжностей між чинними законодавчими документами щодо ДПСУ було спроектовано Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державної прикордонної служби України», яким узгоджено зміни до декількох кодексів та більше сорока українських законів.

Ще одним нормативним документом є Положення про затвердження Адміністрації ДПСУ, яке з'явилося 04.08.2003 року. Відповідно до запланованих процесів реформування ДПСУ було створено нову модель охорони кордону з оновленими цілями та змістом. Щодо організаційно-штатної структури, то вона була суттєво зменшена за кількісним виміром, проте увага була зосереджена на вдосконаленні потенціалу та ресурсів персоналу прикордонних підрозділів. Таким чином, новими законами було запропоновано втілення

положень сучасного державного менеджменту, утворення кількох рівнів охорони та захисту кордону за всіма напрямками.

Важливу роль у становленні ДПСУ, а отже й у формуванні організаційно-штатної структури її прикордонних підрозділів, відіграють Укази Президента України. Наприклад, у 2006 році було оприлюднено Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року», а Кабінетом Міністрів України було ухвалено «Комплексну програму реконструкції та розвитку державного кордону до 2015 року». Обидва документи передбачали процеси модернізації ДПСУ за європейськими стандартами [2; 7; 8].

Надалі у 2012 році було ухвалено новий зміст «Стратегії національної безпеки України», в якому відображено цілі та завдання, а також механізми захисту Української держави як від зовнішніх, так і від внутрішніх загроз [7].

Ще одним документом, вартим уваги, є підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною у 2013 році, яка надала ДПСУ нового статусу, оскільки вимагала включення відомства в систему європейської безпеки.

Вивчення змісту та ролі проаналізованих вище юридичних документів, які є правовим підґрунтям функціонування прикордонної служби України, дало змогу дійти висновку, що згадане правоохоронне відомство пройшло логічний шлях у своєму розвитку від військ до служб з метою якісної реалізації реформістських процесів, щоб відповідати не лише європейським, але і світовим стандартам.

Висновки і пропозиції. Можна констатувати, що на сьогодні існує чимало дискусійних питань щодо шляхів удосконалення організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу. Проте не викликає сумніву, що зазначену структуру необхідно реформувати, тобто оптимізувати. Процеси формування організаційно-штатної структури необхідно проводити, враховуючи сучасні соціальні, політичні та економічні вимоги, потенціал персоналу, якості його професійної підготовки. Проте, перш за все, необхідно виконувати згадані вище завдання з опорою на нормативно-правову базу прикордонного відомства.

Перспективами подальших наукових пошуків можна запропонувати дослідження такої проблематики як сучасні механізми формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, адаптація зарубіжного досвіду функціонування прикордонного відомства в розвинених країнах світу.

Список використаної літератури:

1. Кабачинський М.І. На варті рубежів Батьківщини: прикордонні війська України в 1991–2003 роках : монографія. Хмельницький, 2006. 564 с.
2. Литвин М.М. Стратегія розвитку державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. URL: dpsu.gov.ua/upload/file/14.doc.e.
3. Мельников О.Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 223 с.
4. Плахотний М.П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119 –122.
5. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 03 квіт. 2003 р. № 661-IV. *Відом. Верхов. Ради*. 2003. № 27. С. 208. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
6. Процик В.М. Нормативно-правове забезпечення функціонування та оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України в 1991–2003 роках: історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 теорія та історія держави і права. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 215 с.
7. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012) *Електронний ресурс*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>. 13.
8. Стратегічний оборонний бюлетень України: Затверджений Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012. *Електронний ресурс*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/pag>.
9. Цимбалістий Т.О. Конституційно правовий статус державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук. Хмельницький : Національна академія Державної прикордонної служби України, 1998. 213 с.

Meiko O. Normative-legal aspects of formation of organizational-staff structures of border subsidiaries

The presented article is aimed at the analysis of normative legal acts that make up the legal basis of functioning of the State Border Guard Service of Ukraine. In the introductory part the author reveals the level of urgent problems of reforming the law-enforcement formations of Ukrainian society, in particular the border agency. The author has made a thorough analysis of scientific sources that cover the topic of scientific publication. The quality of this analysis affected the quality of the content reproduced in the article. The purpose of the publication has been formulated.

The main part of the scientific article presents information on the content, nature and importance of the organizational and staff structure of the border unit: it is a set of rules and rules that shape human resources in accordance with the strategy of border service (if only to perceive the organizational and staff structure, then all of the above measures are planned and agreed in advance, and focuses primarily on the powers and management style of its managers); The organizational and staff structure of the border unit is a system of wishes, rules and restrictions in the relationship between border service representatives and the service itself.

Its main characteristics are defined: the clarity of division of labour into relevant positions (the head of unit, his deputy, etc.); presence of grouped posts (department or department); hierarchy of the system of positions (leading employee, employee, etc.); competences according to positions in structure; the ordering of the connections between the posts according to the amount of job responsibilities.

The content of the main regulatory and legal aspects of the formation of the organizational and staff structure of the border unit, in particular the Law of Ukraine "On State Border Guard Service of Ukraine", Decrees of the President of Ukraine, the Strategy of National Security and Defence of Ukraine, the Strategy for the Development of State Border Guard Service of Ukraine, etc., is analysed.

Key words: *personnel management, structure, unit, border service.*

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.22>

Н. О. Петренко

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

О. В. Кіфоренко

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

За умов інноваційно-інтеграційного розвитку державної політики виникає потреба в дослідженні питань щодо теоретико-методичних основ формування соціально-економічного простору та пошуку інноваційних форм розвитку сільських територій.

Мета статті полягає у визначенні пріоритетних напрямів та в розробці практичних пропозицій щодо реалізації державної політики у сфері соціально-економічного розвитку сільських територій.

У процесі дослідження з'ясовано, що, зважаючи на проведення в Україні реформ у сфері державотворчих процесів на основі децентралізації, запровадження оновлених принципів управлінської системи в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, наразі є гостра потреба в розробці теоретичних положень щодо реалізації практичних кроків у напрямі територіального розвитку, зокрема на селі. Зазначено, що основою розвитку сільських територій є стабільне зростання соціально-економічного складника, зокрема: покращення умов ведення господарської діяльності, підвищення якості життя та добробуту громадян, покращення рівня екологічного складника тощо. Встановлено, що побудова ефективної державної політики спрямована на розвиток сільських територій і, зважаючи на розпочату децентралізацію, потребує виконання низки завдань: формування стандартів та політик співпраці різних рівнів влади; законодавчого визначення обсягу відповідальності різних рівнів влади; підготовки спеціалістів відповідної кваліфікації для ефективного управління громадами тощо. Зазначено, що головним драйвером економічного зростання сільських територій є розвиток підприємництва як головної рушійної сили інновацій. Разом із тим, сталий соціально-економічний розвиток територіальних громад та зростання добробуту населення безпосередньо залежить від вирішення питання належного рівня безпеки громадян.

Розроблено практичні пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері соціально-економічного розвитку сільських територій. Зауважено, що формування та реалізація сучасної політики розвитку сільських територій має базуватись на якісних даних для планування, моніторингу та оцінки запланованих заходів.

У підсумку зазначено, що сучасна політика розвитку територій, яка впроваджується на тлі складних масштабних реформ у країні, насамперед, в умовах поширення процесів децентралізації, передбачає створення системи багаторівневого управління розвитком сільських територій. Вона є можливою лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників бізнесу та суспільства.

Ключові слова: держава, управління, економіка, децентралізація, розвиток, сільські території.

Постановка проблеми. Основою розвитку сільських територій є постійне і стабільне зростання соціально-економічного складника сільського співтовариства, який забезпечується як виконанням господарських функцій (виробництво сільськогосподарської сировини й товарів, а також суспільних благ – збереження сільського способу життя й сільської культури, надання рекреаційних послуг, соціальний контроль над територією, збереження історично освоєних ландшафтів), так і розширенням відтворення населення, зростанням рівня якості його життя, підтриманням екологічної стабільності тощо. Інакше кажучи, розвиток сільських територій має на меті реалізацію цілого комплексу дій на різних рівнях:

- на місцевому – поліпшення життєвих умов на місцях у межах сільської території;
- на регіональному – проведення структурних територіальних перетворень;
- на національному – інноваційне ведення соціально-економічної політики й конкретна реалізація міжнародних конвенцій.

Отже, за умов інтеграційного розвитку державної політики виникає потреба в дослідженні питань щодо теоретико-методичних основ формування соціально-економічного простору та пошуку інноваційних форм розвитку територій. Зважаючи на зазначене, ця тема є актуальною та потребує подальших науково-теоретичних та методологічних розвідок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розробки та формування державної політики на макро- та мікрорівні були предметом досліджень як зарубіжних (А. Al-Khoury [7], J. Bryson [10], В. Crosby [10], L. Bloomberg [10]), так і вітчизняних (Н. Нижник [4], О. Ткачова [5], Б. Гавришин [9] та інших) науковців. Концепції, положення, висновки й рекомендації, висвітлені у працях згаданих вище авторів, створили міцний теоретико-методологічний фундамент і посідають вагомe місце у вирішенні проблем державного управління.

Зважаючи на значну кількість праць щодо практики формування державотворення на основі регіонального розвитку, малодослідженими, на нашу думку, зали-

шаються питання розробки та впровадження практичних кроків у систему державної управлінської політики на основі покращення соціально-економічного складника розвитку сільських територій. Зазначений аспект зумовлює необхідність проведення досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає у визначенні пріоритетних напрямів та в розробці практичних пропозицій щодо реалізації державної політики у сфері соціально-економічного розвитку сільських територій.

Методологічна основа дослідження ґрунтується на використанні аналітико-теоретичного та емпіричного підходів. У процесі дослідження використано абстрактно-логічний метод – постановка проблеми й висунення гіпотези, логічні конструкції, синтез узагальнень і висновків тощо; аналітичний та емпіричний методи – аналіз наявних напрямів державної політики у сфері соціально-економічного розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Питання розвитку сільських територій та формування державної політики в напрямі їх соціально-економічного розвитку вивчалось, удосконалювалось і проводилось постійно. Так, зокрема у 2006 р. Міністерство економічного розвитку й торгівлі (наразі – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України) в рамках адміністративної реформи було наділене повноваженнями у сфері розробки спеціальної регіональної політики сталого розвитку сільських територій. Однак на життя в селі тією чи іншою мірою впливають практично всі міністерства й відомства, що вимагає чіткої координації їх діяльності та взаємодії на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Для вирішення цих проблем Міністерством економічного розвитку й торгівлі (назва від 2006 р.) на основі реалізації Концепції державної регіональної політики [1] було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. [2], яка наразі є пролонгованою (зі змінами й доповненнями) у Проєкті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 р. (надалі – Стратегії) [3].

Метою Стратегії є територіальний розвиток країни на основі підвищення рівня

життя населення – гідні умови проживання для кожного у згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні. Цілі Стратегії спрямовуються на зменшення міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії розвитку територіальних громад та якості життя людини, створення можливостей для посилення мобільності українських громадян, формування відчуття соціальної, культурної, освітньої, економічної згуртованості країни [3].

Зважаючи на проведення в Україні реформ у сфері державотворчих процесів на основі децентралізації, запровадження оновлених принципів управлінської системи в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, наразі є потреба в розробці теоретичних положень щодо реалізації практичних кроків у напрямі територіального розвитку, зокрема на селі.

Основними напрямками реалізації державної політики у сфері соціально-економічного розвитку сільських територій, на нашу думку, мають стати:

1. *Підвищення інвестиційної привабливості сільських територій та громад.* Інвестиційна привабливість має велике значення для формування економічної діяльності на регіональному й місцевому рівнях [4, с. 7]. Економічний розвиток сільських територій великою мірою залежить від належної оцінки наявного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг, здатності залучати інвестиції [5, с. 32].

Просуваючи інвестиційний потенціал території, варто мати на увазі, що потенційний інвестор повинен отримати необхідну для прийняття його рішення інформацію саме в тій формі й через ті канали, які для нього є найбільш прийнятними.

Основна діяльність у напрямі підвищення інвестиційної привабливості сільських територій та громад повинна бути зосереджена на формуванні системного підходу залучення інвестицій та професійного супроводу й обслуговування інвесторів, зокрема:

– у здійсненні оцінки інвестиційного потенціалу регіонів та формування галузевих пріоритетів на основі власних конкурентних переваг;

– в моніторингу бізнес-середовища та підтримці у створенні сприятливого інвестиційного клімату, зниженні бар'єрів для інвестування;

– в ефективному плануванні інвестицій та підготовці якісних пропозицій для їх розміщення;

– в посиленні маркетингової підтримки на регіональному рівні, включно з територіальним маркетингом;

– в комплексному обслуговуванні інвесторів, яке відповідає загальноприйнятим стандартам;

– в ефективній взаємодії з наявними інвесторами та їх підтримці.

2. *Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу в секторі малого та середнього підприємництва на селі.* Головним драйвером економічного зростання сільських територій є розвиток підприємництва як головної рушійної сили інновацій, створення робочих місць.

На сьогодні можна виокремити такі проблеми у сфері малого й середнього підприємництва:

– нестабільне та непередбачуване регуляторне середовище, в якому функціонують суб'єкти малого й середнього підприємництва;

– відсутність взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо розв'язання поточних проблем малого й середнього підприємництва;

– недостатня інституційна спроможність реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва;

– тінізація бізнесу; невідповідність інфраструктури підтримки малого й середнього підприємництва на регіональному рівні;

– невисокий рівень ділової культури та ділової етики підприємництва;

– низький рівень державної підтримки стимулювання бізнесу, який проявляється в нерозвиненості інфраструктурної, інформаційної та освітньої мережі підтримки підприємництва;

– недофінансування регіональних програм підтримки розвитку малого підприємництва, зокрема через низьку обізнаність та наявність корупційного складника під час розподілу коштів;

- проблема доступу до кредитних ресурсів;

- слабка співпраця великого, малого й середнього бізнесу;

- низький рівень залучення інвестицій у розвиток малого й середнього бізнесу.

Для сприяння розвитку підприємництва на селі та підтримки інтернаціоналізації бізнесу необхідна координація зусиль органів державної влади всіх рівнів й активне залучення об'єднань підприємців, громад та міжнародних програм технічної допомоги за такими напрямками:

1) поліпшення умов функціонування малого та середнього підприємництва, створення стабільного та сприятливого середовища для започаткування й ведення підприємницької діяльності, передусім через:

- покращення бізнес-середовища;

- оперативне та ефективне реагування органами державної й місцевої влади на потреби малого та середнього підприємництва;

- запровадження ефективних механізмів захисту прав власності та добросовісності в бізнесі;

- подолання корупційних чинників у сфері господарської діяльності;

- зниження рівня тінізації підприємницької діяльності, протидія недобросовісній конкуренції;

2) покращення доступу до ресурсів та ринків (закупівель товарів та послуг), зокрема:

- запровадження дієвих фінансово-кредитних інструментів державної підтримки;

- здешевлення кредитних ресурсів банківських та інших фінансових установ;

- фіскальне стимулювання інвестування розвитку малого та середнього підприємництва коштом власного капіталу та отриманого прибутку;

- поліпшення та спрощення доступу до підтримки з боку міжнародних фінансових інституцій;

- збільшення можливостей користуватися майновими та природними ресурсами;

- надання підтримки в застосуванні механізму державно-приватного партнерства;

3) вдосконалення інституційного середовища, зокрема:

- формування спроможності інституцій державної підтримки малого та середнього підприємництва на місцевому рівні;

- створення та підтримка об'єктів інфраструктури сприяння малого та середнього підприємництва (бізнес-інкубаторів, коворкінг-центрів, центрів підтримки бізнесу, стартап-центрів тощо);

- підтримка соціального підприємництва;

4) зростання конкурентоздатності малого та середнього підприємництва на селі шляхом:

- запровадження постійно діючої системи підготовки кадрів у сфері малого та середнього підприємництва;

- фіскальне та інвестиційне стимулювання галузей і технологій, розвиток яких має найбільший вплив на зростання економіки сільських територій і базується на смарт-спеціалізації регіонів;

- надання державної підтримки у виробництві продукції з високою доданою вартістю;

- здійснення заходів для підтримки малого та середнього підприємництва в сільській місцевості (доступ до інформації про джерела фінансування, консультаційні послуги тощо).

3. Підтримка регіональної інноваційної діяльності, яка проводиться на сільських територіях. Україна має низький рівень інновацій порівняно із країнами Східної Європи. Реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації, яка здійснюється в Україні, спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування на основі інноваційного розвитку, принципів smart-спеціалізації та європейських цінностей.

Схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності до 2030 р. [6] дало поштовх початку значних змін в українській інноваційній екосистемі.

Глобалізація та сучасні технології зв'язку створюють можливості для існування та розвитку успішних інноваційних підприємств і кластерів [7, с. 23]. Поза тим, інноваційна діяльність усе ще недостатньо інтегрована у процеси розвитку сільських територій.

На регіональному рівні підтримка інноваційної діяльності може бути здійснена у сфері:

1) розвитку людського капіталу шляхом:

– долучення до створення мережі стартап-школи – акселератор-інкубатор на базі закладів вищої освіти та наукових установ регіону, які сприятимуть трансферу знань;

– організації спеціалізованих тренінгів із підприємництва та інноваційного менеджменту; розвитку підприємництва;

2) підтримки інтернаціоналізації бізнесу в секторі малого й середнього підприємства (МСП) шляхом:

– підтримки створення онлайн-платформи розвитку інновацій для комунікації між учасниками інноваційного процесу та отримання методично-консультаційних послуг та супроводу на всіх етапах інноваційного циклу;

– розробки стратегії регіонального інноваційного розвитку з урахуванням потреб і потенціалу сільської території;

– започаткування регіональних маркетингових кампаній для залучення інноваційного бізнесу;

3) підтримки пілотних проектів щодо створення екосистеми відкритих інновацій у високотехнологічних секторах промисловості та сільського господарства.

4. Формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою та завершення реформи місцевого самоврядування. В Україні, починаючи з 2014 р., впроваджується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дала поштовх до формування спроможних територіальних громад. Це комплексна та багатогранна реформа, яка впливає на якісні зміни в усіх сферах життя громадян. У процесі її реалізації громади та території здобули ресурс і повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку.

Станом на кінець 2019 р. в Україні на засадах добровільності 4 698 територіальних громад прийняли рішення про формування 1 029 об'єднаних територіальних громад. Таким чином об'єдналося понад 42,9% усіх наявних територіальних громад, у яких проживають 11,7 млн. жителів, що становить понад 33% від загальної чисельності населення України. Водночас

необ'єднаними залишаються 6 263 територіальні громади й, відповідно, жителі таких громад не мають можливості користуватися перевагами децентралізації, які надають об'єднаним громадам (додаткові повноваження та ресурси).

Процес об'єднання громад повинен завершитися до кінця 2020 р. [8].

В системі управління розвитком сільських територій варто виділити такі проблеми:

– різниця між можливостями розвитку об'єднаних територіальних громад, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали відповідні трансферти, та неспроможними (необ'єднаними) громадами;

– подрібненість територіальних громад (майже 80% (6 379) територіальних громад мають населення менше 3 тис. жителів);

– диспропорційність адміністративно-територіальних одиниць районного (субрегіонального) рівня (Поліський район – 5,6 тис. осіб; Харківський район – 177,7 тис. осіб. Бачимо, що чисельність населення відрізняється в понад 30 разів) [8];

– дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів;

– наявність неефективної централізованої системи місцевих органів виконавчої влади для управління територіями і, водночас, незадовільна якість управління системою надання публічних послуг і сервісів у громадах.

Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, спрямованої на розвиток сільських територій, з огляду на розпочату децентралізацію, потребує виконання таких завдань:

– формування стандартів та політик співпраці різних рівнів влади;

– законодавчого визначення обсягу відповідальності різних рівнів влади;

– підготовки спеціалістів відповідної кваліфікації для ефективного управління громадами.

5. . Розвиток людського капіталу сільських територій. Розвиток людського капіталу значною мірою залежить від спроможності закладів освіти забезпечити

якість освітнього процесу на основі його гармонізації з потребами особи, економіки, зокрема ринку праці, держави.

Сільські громади можуть сприяти розвитку людського капіталу через сприяння навчанню протягом життя осіб, які проживають у сільській місцевості [9, с. 56]. Зокрема, задля цього варто сконцентрувати підтримку в таких напрямках:

- вивчення потреб регіональних ринків праці та потреб регіонального бізнесу у кваліфікованих працівниках. Це дозволить отримати інформацію щодо поточних та перспективних потреб ринку праці для формування державного та регіонального замовлення на підготовку кадрів;

- здійснення профорієнтації різних цільових груп населення відповідно до потреб ринку праці. Важливо досягти відповідності між професійними інтересами й можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності;

- запровадження кар'єрного консультування. Це сприятиме безробітним особам, які шукають роботу, та працівникам підприємств у плануванні кар'єри;

- організація професійного навчання дорослого населення відповідно до потреб ринку праці. Це сприятиме задоволенню потреб регіону у кваліфікованих кадрах;

- створення умов для розвитку дуальної форми навчання дорослого населення. Це дасть змогу покращити якість навчання, сприятиме працевлаштуванню та адаптації на робочому місці осіб, які навчаються за дуальною формою навчання, задоволенню потреб сільських територій у кваліфікованій робочій силі;

- покращення цифрових навичок населення та забезпечення доступу до нового покоління цифрової інфраструктури. Зазначене дасть змогу розвивати цифрові компетенції, щоб люди могли використовувати цифрові пристрої для підвищення якості життя та продуктивності праці.

6. Модернізація та розвиток системи медичної допомоги на селі. Організація надання медичної допомоги на селі наразі є недосконалою, швидкість прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події не відповідає встановленим нормам. Можливості бригад

швидкої медичної допомоги надавати екстрену медичну допомогу високої якості як на певних територіях, так і в Україні загалом є вкрай обмеженими, її якість та швидкість на госпітальному етапі залишаються незадовільної якості.

Зважаючи на це, необхідно здійснити такі заходи: забезпечити надання ефективною першою допомогою та вдосконалити підходи до реагування на надзвичайні ситуації, що передбачає запровадження системи підготовки екстрених медичних реагуювальників, визначення механізмів оперативного залучення їх до надання першої допомоги в разі настання нещасного випадку або надзвичайної ситуації, здійснення заходів щодо створення реєстру екстрених медичних реагуювальників, реалізацію технічної можливості автоматично сповіщати їх про випадки невідкладних станів; запровадити ефективні маршрути транспортування пацієнтів у невідкладних станах (формування оптимальних медико-логістичних ланцюгів) [3]. Також одним із варіантів розширення мережі медичної допомоги є створення додаткових пунктів базування бригад екстреної медичної допомоги в територіальних громадах.

7. Гарантування рівня безпеки території. Сталий соціально-економічний розвиток територіальних громад та зростання добробуту їх населення безпосередньо залежить від вирішення питання належного рівня безпеки громадян [10, с. 446] і кожна територіальна громада, у взаємодії з відповідними державними структурами, має гарантувати безпеку життя і здоров'я кожної людини, її захист від пожеж та ймовірних надзвичайних ситуацій, спільно гарантувати громадську безпеку.

Реформування територіальної організації влади відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування завдання забезпечення гасіння пожеж, що передбачає утворення нових місцевих пожежно-рятувальних підрозділів у населених пунктах, їх матеріально-технічне та інфраструктурне забезпечення.

Зважаючи на наявні проблеми, громадам може бути рекомендовано нову форму комплексного надання послуг населенню –

через Центри безпеки, де в одній будівлі можуть знаходитися пожежно-рятувальний підрозділ, швидка медична допомога та підрозділ Національної поліції. Головною метою створення Центрів безпеки є забезпечення доступності публічних послуг, які надаються населенню територіальної громади у сфері безпеки – передусім, забезпечення захисту населення й територій від пожеж та надзвичайних ситуацій, дотримання громадської безпеки, своєчасної медичної допомоги. Такий комплексний підхід дозволить громадам заощадити кошти на будівництво нових соціально важливих об'єктів та скоротити видатки на їх подальше утримання.

Висновки і пропозиції. Отже, сучасна політика розвитку територій, яка проводиться на тлі складних масштабних реформ у країні, насамперед, в умовах поширення процесів децентралізації, передбачає створення системи багаторівневого управління розвитком сільських територій. Вона (політика) є можливою лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників бізнесу та суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Формування та реалізація сучасної політики розвитку сільських територій має базуватись на якісних даних для планування, моніторингу та оцінки запланованих заходів.

Активізація процесу створення об'єднаних територіальних громад, передача на місцевий рівень повноважень із місцевого соціального-економічного розвитку вимагає їх інтеграції в загальнодержавну систему стратегічного планування на всіх рівнях державного управління. Добровільні об'єднання, співпраця між органами місцевого самоврядування, а також бюджетна децентралізація можуть стати значним ресурсним базисом, наприклад,

у плануванні, розвиткові інфраструктури та наданні послуг. Це, зі свого боку, допомагає більш динамічному та збалансованому розвитку сільських територій, підвищенню рівня економічної конкурентоспроможності та покращенню рівня життя населення цих територій.

Список використаної літератури:

1. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р., № 341/2001. Київ, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 09 березня 2020 р.).
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р., № 1001. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%EF> (дата звернення: 09 березня 2020 р.).
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 р. : Проект постанови Кабінету Міністрів України від 03.02.2020. Київ. URL: <http://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronnikonsultatsiyi-z-gromadskistyuproekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyistrategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku/> (дата звернення: 09 березня 2020 р.).
4. Нижник Н.Р. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб. наук. пр. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
5. Ткачова О.М. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління*. Вип. 2(13), 2013. С. 30–37.
6. Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 526-р, Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80> (дата звернення: 09 березня 2020 р.).
7. Al-Khoury A.M. An Innovative Approach for e-Government Transformation. *International Journal of Managing Value and Supply Chains*. 2011. Vol. 2. № 1. P. 22–43.

8. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015-2019). Український центр суспільних даних. URL: <https://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/> (дата звернення: 09 березня 2020 р.).
9. Гаврилишин Б.Д. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє : доповідь Римському Клубові. Київ: Пульсари, 2009. 248 с.
10. Bryson J., Crosby B., Bloomberg L. Public value governance: Moving beyond traditional. *Public administration and the new public management*. Public Administration Review. 2014. Vol. 74. № 4. P. 445–456.

Petrenko N., Kiforenko O. Priority areas of state policy implementation in the field of socio-economic development of rural areas

Under conditions of innovative and integrative development of public policy arise a need to study the issues of theoretical and methodological foundations of the formation of socio-economic space and the search for innovative forms of rural development.

The purpose of the article is to identify priority directions and develop practical proposals for the implementation of state policy in the field of socio-economic development of rural areas.

During the study it was found that considering the implementation of reforms in the sphere of state-building processes in Ukraine on the basis of decentralization, introduction of updated principles of the administrative system in the activity of state authorities and local self-government, currently there is an urgent need to develop theoretical provisions for the implementation of practical steps towards territorial development, particularly in the countryside. It is stated that the basis of rural development is the stable growth of the socio-economic component, in particular: improvement of the conditions for conducting business activities, improvement of the life quality and well-being of citizens, improvement in the field of environmental component, etc. It is established that the effective state policy aimed at rural areas development on the basis of the started decentralization requires to perform the number of tasks: the formation of standards and cooperation policies of different levels of government; legislative definition of the scope of responsibility of different levels of government; training relevant professionals for effective community management, etc. It is stated that the main driver of economic growth of rural areas is the entrepreneurship development as the chief innovation driving force. Therewith, the sustainable socio-economic development of territorial communities and the growth of the well-being of their population depends directly on addressing the issue of an adequate level of citizens' security.

Practical proposals on the implementation of state policy in the field of socio-economic development of rural territories is elaborated. It is noticed that the formulation and implementation of a modern rural development policy should be based on qualitative data for planning, monitoring and evaluation of planned activities.

As a result, it is stated that the current policy of territorial development, which is being implemented against the background of complex large-scale reforms in the country, first of all in the conditions of proliferation of decentralization processes, implies the creation of a system of multi-level management of rural areas development. It is possible solely under the condition of systematic coordination of actions of executive authorities, local self-government bodies, representatives of business and society.

Key words: state, management, economics, social status, development, territory.

УДК 351.75:352 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.23>

Н. С. Піх

викладач кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблему забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні. На основі аналізу наукових джерел з'ясовано, що питання забезпечення громадської (публічної) безпеки сьогодні перебувають у полі зору вітчизняних і зарубіжних дослідників, проте без акцентування уваги саме на територіальному рівні. Тому характерна ознака статті та її практична цінність полягає в аналізі стану забезпечення громадської (публічної) безпеки на рівні територіальних громад, що є актуальним насамперед в умовах проведення реформи децентралізації публічної влади, яка триває в Україні з 2014 року.

Визначено, що стан громадської (публічної) безпеки є певним індикатором розвитку як окремо взятої територіальної громади, так і соціально-політичної системи України загалом. Зазначено, що на сучасний стан справ у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки на державному рівні (рівні територіальних громад) здійснює вплив низка проблем зовнішнього і внутрішнього характеру, які постійно загострюються не тільки в Україні, але й у світі.

Окреслено, що в основі громадської (публічної) безпеки лежить захищеність людини й суспільства від небезпек і загроз різного характеру, що потребує створення певного спектра сприятливих умов із боку органів публічної влади, оскільки йдеться не тільки про державу, але про територіальні громади. До таких умов віднесено, зокрема, нормативно-правове поле, достатнє для врегулювання сфери громадської (публічної) безпеки як передумови побудови та належної діяльності спеціально уповноважених органів (структур) щодо її забезпечення. На основі результатів окремих суспільно-економічних досліджень автор зробив припущення, що залучення громадськості до забезпечення публічної безпеки й порядку в Україні дасть значний поштовх розвитку взаємодії громад і держави. Звернуто особливу увагу на роль органів самоорганізації населення в цьому процесі та супутні проблеми, що потребують розв'язку.

Ключові слова: сфера громадської (публічної) безпеки, публічна безпека й порядок в Україні, місцеве самоврядування, рівень територіальних громад, залучення громадськості, органи самоорганізації населення.

Постановка проблеми. Наявний наразі стан справ у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні сформувався під впливом цілком об'єктивних і надзвичайно складних проблем зовнішнього (агресія з боку Російської Федерації, поширення у світі коронавірусної інфекції) і внутрішнього характеру (соціально-економічна нестабільність, окремі сепаратистські настрої). Накладається також недостатня реалізація потенціалу територіальних громад у вирішенні нагальних питань публічної безпеки, потребує особливої уваги питання щодо самоорганізації громадян та їхньої ролі

у процесах забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика громадської безпеки (публічної безпеки), зокрема її забезпечення, вивчалася вітчизняними та зарубіжними авторами багато років. Серед ґрунтовних напрацювань за темою виділимо роботи Н. Алексєєва, О. Бандурки, Г. Бернара, І. Зозулі, Д. Ісіарді, Г. Келлінга, В. Копейчикова, Ф. Хагана, П. Шляхтуна та інших. При цьому окремі автори вивчали цю тему через призму участі громадськості в реалізації громадської (публічної) безпеки.

Зазначимо, що форми та механізми забезпечення громадської (публічної)

безпеки в Україні на рівні територіальних громад залишаються досі малодослідженими, попри особливу актуальність цієї теми в умовах проведення реформи децентралізації публічної влади. Водночас окремі аспекти реалізації державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад вивчалися у наукових працях С. Андреєва, О. Власюк, О. Кондратенка, О. Костюшка [1], О. Сидорчука [2].

Метою статті є аналіз стану забезпечення громадської (публічної) безпеки з фокусом уваги на рівень територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах нинішньої складної соціально-економічної і політичної ситуації в Україні громадська (публічна) безпека є однією з ключових категорій науки і практики державного управління, що виступає як визначальна якість українського суспільства щодо його цілісності та громадської злагоди.

На нашу думку, стан громадської (публічної) безпеки є певним індикатором розвитку як окремо взятої територіальної (місцевої) громади, так і соціально-політичної системи України загалом. Переконані, що в основі громадської (публічної) безпеки лежить захищеність людини й суспільства від небезпек та загроз різного характеру, під якими слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних, латентних), що прямо або опосередковано впливають на нормальний стан життєдіяльності кожної окремої громади. Відповідно, це потребує створення певного спектра сприятливих умов із боку органів публічної влади, оскільки йдеться не тільки про державу, але й про територіальні громади та рівень органів місцевого самоврядування.

До таких сприятливих умов можна віднести, зокрема, нормативно-правове поле, достатнє для врегулювання сфери громадської (публічної) безпеки як передумови побудови і належної діяльності спеціально уповноважених органів (структур) щодо її забезпечення.

У цьому контексті для України вивчення і використання позитивного зарубіжного досвіду щодо форм взаємодії держави

та громадськості з метою забезпечення стійкості держави і суспільства у сфері публічної безпеки зумовлене перш за все необхідністю формування нової якості вітчизняного сектору безпеки й оборони, який повинен мати риси, притаманні стійким системам.

Під час звернення до основного державного документа (закону), який визначає державний устрій, до Конституції України, вбачається, що народ України здійснює первісну та верховну владу в країні, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі [3]. Це визначає право народу на здійснення влади як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Водночас сила народу має бути підкріплена гарантіями щодо захисту (безпеки) громадянина.

Громадська (публічна) безпека із належним організаційно-правовим механізмом для виконання своїх завдань здатна убезпечити людину й суспільство загалом від загроз різного характеру, сукупності несприятливих факторів (наявних та/або латентних), які прямо й опосередковано впливають на нормальний стан життєдіяльності кожної окремої людини чи громади.

Варто зауважити, що під час оцінювання розвитку міста його мешканці враховують значно більше факторів, ніж суто економічні. Такий висновок зроблено за результатами дослідження, проведеного Інститутом суспільно-економічних досліджень (ІСЕД, 2017 р.), в якому до важливих чинників оцінки розвитку міст віднесено такі [4, с. 11]: якість обслуговування та послуг у місті; безпеку; відкритість влади; можливість бути залученим до процесу формування рішень. Крім того, дослідження містить результати опитування серед населення України щодо виміру відчуття власної безпеки, зокрема респондентів запитували, як вони почуваються, ідучи додому після настання темряви, та показали співвідношення у % респондентів, які почуваються цілком або переважно в безпеці до кількості кримінальних правопорушень на 10 тис. осіб, що свідчить про дуже невелику кількість міст, де власне мешканці відчують себе у безпеці – Хмельницький, Івано-Франківськ, Тернопіль (за [4, с. 9]).

Безумовно, такий зріз думок (опитування з безпековим складником) на нинішньому етапі державотворення, орієнтованого на збереження демократичних цінностей, відіграє значну роль у підвищенні рівня забезпечення громадської (публічної) безпеки в місцевих громадах і дуже важливий в аспекті налагодження ефективної взаємодії, зворотного зв'язку мешканців та органів місцевого самоврядування, що мають оперативно реагувати на будь-які виявлення/невдоволення громади.

Законодавством України визначено ключові напрями функціонування органів місцевого самоврядування:

- створення умов для всебічного та безпечного розвитку регіонів;
- зміцнення засад конституційного ладу України;
- забезпечення реалізації конституційних прав громадян;
- розвиток демократії, підтримання правопорядку;
- створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів людей.

Втілення в життя цих важливих завдань можливе за умови належного захисту людини і суспільства від викликів громадській (публічній) безпеці на територіальному рівні та можливості діяти на упередження цим загрозам. У свою чергу, для цього потрібно на рівні чинних законів України більш чітко виокремити та сформулювати термін «громадська (публічна) безпека», розробити організаційно-правовий механізм його забезпечення на рівні територіальних громад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] врегульовує, відповідно до Конституції України, систему та гарантії місцевого самоврядування, визначає не лише статус, але й рівень/зону відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Серед очевидних успіхів децентралізації публічної влади, що триває в Україні, можна зазначити те, що регіони набувають усе більшої реальної значущості щодо вирішення широкого спектра питань життєдіяльності громади. Втім, зазначений Закон не визначає забезпечення громадської (публічної) безпеки

пріоритетним завданням органів і посадових осіб місцевого самоврядування, не дає шляхів взаємодії влади регіону і громади в забезпеченні безпеки своїх мешканців, що йде в розріз із державницькими пріоритетами, до яких, зокрема, віднесено «сприяння розбудові ефективної регіональної системи безпеки, яка б забезпечувала баланс інтересів, необхідний для мінімізації зовнішніх загроз для України» [6, с. 6].

Окремі повноваження, наприклад такі, як заслуховування інформації прокурорів чи представників (очільників) Національної поліції щодо законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку тощо на території, де можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України (ЗСУ) чи інших формувань (органів, передусім правоохоронних) із використанням озброєння і військової техніки або вирішення питань у сфері поведінки з небезпечними відходами відповідно до законодавства, вочевидь, не відповідають усім запитам щодо ефективного функціонування організаційно-правового механізму у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки на території громади.

Ймовірно, це пояснюється тим, що потужні ініціативи людей із питання пошуку реальних засобів захисту своєї території, створення безпечних умов життя не завжди є почутими місцевою владою, і її рішення з безпекових заходів приймаються на власний розсуд, без урахування реальних потреб конкретної територіальної громади. Проте, як засвідчує досвід країн із розвиненою демократією, роль громади у забезпеченні безпечних умов життя є ключовою, а тому потребує дієвих механізмів реалізації таких ініціатив.

Чинне законодавство України надає громадянам, як представникам громадськості, право створювати громадські об'єднання [7], органи самоорганізації переважно з метою охорони громадського порядку, вирішення екологічних та інших суттєвих питань соціально-культурного та побутового плану. Такі громадські об'єднання сприяють органам місцевого самоврядування та органам виконавчої

влади, правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням і отримали поширену назву «громадські формування з охорони громадського порядку».

Активна участь громадськості у вирішенні нагальних питань громадської (публічної) безпеки, пропонування нових форм взаємодії з владою сприяли оновленню нормативно-правових актів. Зокрема, правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення врегульовано Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» і Законом України «Про органи самоорганізації населення» [8; 9]. У свою чергу, дії людей у правовому просторі з реалізації громадянами прав, наданих цими законами, позначилися на нових організаційно-правових заходах, здійснюваних владою на місцях.

Наприклад, у прийнятті місцевою владою рішень щодо забезпечення громадської безпеки із зазначенням цілком конкретних кроків, виконання яких покладалося як на владні структури, так і на громаду:

Рішенням від 3 серпня 2017 року № 241-8/2017 Сторожинецької міської ради Сторожинецького району Чернівецької області було затверджено Комплексну програму заходів із забезпечення діяльності охоронних служб з охорони громадського порядку на території Сторожинецької ОТГ на 2017–2020 роки;

Рішенням від 12 грудня 2017 року № 615 Глинської сільської ради затверджено Програму підтримки громадського формування з охорони громадського порядку на території Глинської сільської ради на 2018 рік;

Одинадцятьою сесією сьомого скликання Немішаєвської селищної ради Бородянского району Київської області затверджено програму на 2016–2018 роки «Безпечне селище»;

Територіальною громадою м. Каховка прийнято міську програму підтримки діяльності громадського формування з охорони громадського порядку «Щит» на 2018 рік;

Рішенням № 174 Шабівської сільської ради затверджено «Програму підтримки громадського формування з охорони гро-

мадського порядку і державного кордону на 2018–2020 роки»;

Вінницькою міською радою затверджено «Комплексну програму заходів із забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку у місті Вінниці на 2014–2019 роки»;

6 грудня 2018 року Бориспільська міська рада Київської області схвалила цільову програму підтримки громадських формувань з охорони громадського порядку на 2019–2021 роки;

7 грудня 2018 року Львівською міською радою затверджено «Програму забезпечення охорони громадського порядку та безпеки комунальних об'єктів Львівської міської ради на 2018 рік» та інші.

Наведені приклади свідчать, що вказані програми з охорони громадського порядку виникли з ініціативи громадян України, котрі приділяють значну увагу питанням безпеки власних громад і схильні користуватися засобами, задля досягнення цієї мети, наявними в чинному законодавстві. Проте такі програми виникають ситуативно, залежать від активності людей і, вочевидь, не є систематичною роботою, не є частиною загальнонаціональної програми із забезпечення громадської (публічної) безпеки. Такий стан справ пояснюється нормативно-правовою невизначеністю участі органів територіальної самоорганізації громадян у повсякденній роботі органів місцевої влади.

З одного боку, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [5] органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування, з іншого – порядок утворення і функціонування останніх відмежовує їх від місцевих органів влади. Зокрема, виконання органами самоорганізації функцій сільської, селищної, міської, районної в місті ради можливе лише у разі делегування таких функцій. Водночас є ускладнення з наведенням прикладів такого делегування, оскільки місцеві ради, вочевидь, не зацікавлені у зменшенні своїх повноважень.

З 2015 року ведеться робота із розроблення Закону «Про муніципальну варту», яким прогнозується більш чітке визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації

населення (ОСН, що є складником у системі місцевого самоврядування). Наразі ця робота не завершена.

Намагання з'ясувати дійсну питому вагу участі населення у створенні безпечних умов життя було зроблено Експертним центром із прав людини, який із 2016 року у межах програми «Безпека громад» досліджує цю проблематику і доводить, що активна участь населення у формуванні політики безпеки за місцем проживання стає запорукою ефективного виконання державними та місцевими інституціями своїх функцій у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки. На думку Експертного центру, для того щоб зробити таку участь методологічно доступною, необхідні такі умови [10]:

1. Рішення місцевого значення повинні прийматися на основі комплексного аналізу загроз із глибоким розумінням проблем і потреб жителів певної території.

2. Правоохоронні органи та місцеве самоврядування повинні мати реальні засоби для забезпечення громадської (публічної) безпеки (має бути наявною ефективна система прогнозування, моніторингу, превенції, реагування на загрози).

3. Громада займає активну позицію і взаємодіє з відповідними державними та місцевими інституціями задля ефективного запобігання і вирішення проблем безпеки.

4. Існують і розвиваються інноваційні механізми обміну інформацією та взаємодії між різними суб'єктами у сфері безпеки.

Дотримання цих умов є необхідним для втілення в життя прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу, що потребує розробленої стратегії, адаптованої до міжнародних стандартів, та ефективних управлінських рішень із боку публічних службовців усіх рівнів, що відповідає концепції доброго врядування. «У країнах Європейського Союзу врядування (governance) визначається як низка правил, процесів і норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій» [11].

Висновки і пропозиції. Досвід останніх років щодо самоорганізації громадян у бажанні забезпечити життя на рівні громади не отримує подальшого розвитку та належної відповіді від влади на місцях. З одного боку, це пояснюється небажанням делегувати власні повноваження органам самоорганізації населення (як передбачено в законодавстві України з боку органів влади), з іншого – відсутністю обов'язку щодо врахування ініціатив громад у побудові програм із забезпечення громадської (публічної) безпеки на своїх територіях (регіонах).

Тож наявні тенденції із забезпечення громадської (публічної) безпеки на територіальному рівні в Україні засвідчують нагальну потребу у розвитку інститутів громадянського суспільства як необхідного складника організаційно-правового механізму із забезпечення громадської (публічної) безпеки. Законодавча визначеність із цього питання передбачає закріплення компетенції та відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами щодо розвитку добровільних об'єднань територіальних громад як складової системи місцевого самоврядування, першочерговою метою діяльності якої має бути забезпечення громадської (публічної) безпеки.

Отже, залучення громадськості до забезпечення громадської (публічної) безпеки й порядку залишається вкрай необхідним державі та громадянському суспільству рівною мірою. Адже відчуття власної безпеки, на нашу думку, корелює з довірою до органів публічної влади.

Крім того, саме на рівні народовладдя, яким є місцеве самоврядування, необхідно визначити участь органів місцевого самоврядування в системі забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку реалізації подібних завдань.

Список використаної літератури:

1. Костюшко О.П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 193–212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2017_2_18.
2. Сидорчук О.Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-е-

- кономічне забезпечення : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. 141 с.
 4. Сталий розвиток міст (презентація). *Інститут суспільно-економічних досліджень (ІСЕД)*. 2017. 13 с.
 5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР зі змінами і доповненнями від 18 березня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
 6. Вісім державницьких пріоритетів для України. Виклики на 2017 рік. *Інститут суспільно-економічних досліджень (ІСЕД)*. 2017. 40 с.
 7. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI зі змінами від 13 лютого 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
 8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України 1835-III зі змінами і доповненнями від 4 листопада 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
 9. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III зі змінами і доповненнями від 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
 10. Європейський досвід державного управління / уклад. О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса. Київ : НАДУ, 2007. 76 с.
 11. Самойленко Л.Я. Впровадження Європейських стандартів у вітчизняну практику державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 12. С. 124–127.

Pih N. Key issues of the condition to provide public security at the level of territorial communities in Ukraine

The article deals with the issue of providing public security in Ukraine. The author has analyzed scientific sources and found out that the issues of providing of public security are currently in the focus of native and foreign researchers, but the territorial level is not under consideration. Therefore, the specific feature of the article and its practical value consists in the analysis of the condition to provide public security at the level of territorial communities, which is relevant in the context of the reform of decentralization of public power in Ukraine.

It is determined that the condition of public security is a certain indicator of the development of a separate territorial community, as well as of the social and political system of Ukraine as a whole. It is noted that the current state of affairs in the field of public security at the state level, especially at the level of territorial communities, is influenced by a number of external and internal challenges, which are increasing not only in Ukraine but also in the whole world.

It is emphasized that public security is based on the protection of the individual and the society from dangers and threats of different origin, which requires the formation of a certain range of favorable conditions by public authorities, since it is about both state and territorial communities. Such conditions include, in particular, a legal framework which in itself is able to regulate the field of public security as a prerequisite for the construction and activity of specially empowered bodies (structures).

Taking into account the results of some social and economic studies, the author has made the assumption that involving the society in providing public security and order in Ukraine will give a significant impact to the development of interaction between communities and the state. The role of self-organization bodies of the population in this process and related problems that need to be addressed are also in the focus of the author's attention.

Key words: *sphere of public security, public security and order in Ukraine, local authorities, level of territorial communities, involvement of the society, self-organization bodies of the population.*

УДК 332.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.24>

О. І. Попенко

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО СПІВФІНАНСУВАННЯ ТЕРМОМОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Проблеми житлового фонду як на національному, так і на регіональному рівнях з урахуванням високого рівня його зношеності, високої вартості капітального ремонту призвели до того, що понад 80 % багатоквартирних багатоповерхових будинків потребують капітального ремонту. З іншого боку, неплатоспроможність більшості мешканців, які відповідно до чинного законодавства є співвласниками будинків і зобов'язані утримувати їх за власні кошти у належному технічному стані, не дає змоги виконати капітальний ремонт за власний кошт.

Недоліки наявної моделі в умовах недостатньої платоспроможності мешканців-власників, що не дає їм змогу в доповнення до звичних витрат на житлово-комунальні послуги виконувати у стратегічній перспективі обов'язки «ефективного власника» з належного утримання будинків і придбання житла, та відсутність працюючих державних програм термомодернізації житлового фонду змусили органи місцевого самоуправління в багатьох регіонах України самостійно, без фінансування з державного бюджету, з метою залучення управління житлом власників житлового фонду та зменшення паливно-енергетичних витрат прийняти рішення про розроблення та фінансування конкурсу енергоефективних проєктів, які реалізуються на умовах співфінансування (70/30) [1], що спрямовано на покращення технічного стану житлового фонду шляхом реконструкції, реставрації, проведення капітального ремонту, технічного переоснащення спільного майна в багатоквартирному будинку.

Зокрема, в Києві, рішенням Київської міської ради від 26 грудня 2014 року № 865/865 [1] було затверджено положення про конкурс проєктів з реалізації енергоефективних заходів у житлових будинках міста Києва, в яких створені об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та кооперативних будинків.

Якщо у 2015 році в Києві взяли участь у проєкті 16 учасників конкурсу, то у 2018 році було вже 119 переможців, а в 2019 маємо 168 ОСББ/ЖБК, які на конкурсних засадах отримали можливість реалізувати свої енергоефективні проєкти.

Починаючи з 2015 по 2019 роки, на співфінансування енергомодернізації житлового фонду було виділено 238 млн грн, а власники помешкань зі свого боку інвестували 122,7 млн грн усього на 333 будинках.

Також у Києві пішли далі, і в 2016 році згідно з рішенням Київської міської ради № 780/1784 від 22 грудня 2016 року [2] з метою забезпечення співфінансування капітальних ремонтів дозволили взяти участь у проєктах співфінансування мешканцям, у будинках яких не створені ОСББ та ЖБК.

Ключові слова: багатоквартирний будинок, управління житлом, механізми публічного управління, капітальний ремонт, ОСББ, ЖБК, керуючі компанії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, показав, що такі науковці, як В.П. Ніколаєв, А.А. Щербина, В.Ю. Божанова, Т.В. Ніколаєва, П.О. Пантелеєв та інші, присвятили різним аспектам реформи в житловому фонді багато

уваги. На дослідження науковців і на власну практику спирається автор статті.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і практичних досліджень проблем управління житловим фондом виявити недоліки в наявній моделі співфінансування термомодернізації житлового фонду. Програми

співфінансування потребують удосконалення механізмів створення та реалізації проєктів і програм утримання житлового фонду. Також необхідні зміни в методології із створення та реалізації проєктів і програм утримання та управління житловим фондом та застосування її для визначення пріоритетності реалізації цих програм.

На нашу думку, наявні програми потребують застосування системного підходу до визначення відповідних механізмів публічного управління як на державному, так і на регіональних рівнях, які дадуть змогу під час об'єднання бюджетів усіх рівнів, забезпечити вирішення масштабних проблем у житловому фонді, що охоплюють майже всі сфери економіки та суспільного життя.

Попри отримані результати та з огляду на обставини, які склалися, на рівні суб'єктів економіки: ОСББ, ЖБК, комунальних та приватних керуючих компаній, а також органів місцевого самоврядування – вимагають невідкладного вирішення питання економічної, енергетичної та технічної оцінки стану об'єктів, визначення та доведення до співвласників будинків фінансових потреб на їхнє утримання з урахуванням необхідних капітальних ремонтів.

Починаючи з 2015 р., в Україні з'явилися неплатоспроможні споживачі у великій кількості (на листопад 2019 р. заборгованість становила понад 55 млрд грн), що викликало необхідність надання державою величезних за обсягом і охопленням отримувачів субсидій. Відповідні видатки державного бюджету зросли з 19 млрд грн у 2015 р. до майже 74 млрд грн у 2018 р. У грудні 2017 р. 46,2 % домогосподарств отримували субсидії, у середньому – 993 грн за мінімальної зарплати 1600 грн.

Почастішання аварій житлових будинків в останні роки показало, що критично підвищилися вік і рівень зношеності житлових будинків. Дані 2017 р. про ветхі та аварійні будинки (0,44 % загальної площі житлового фонду) унаслідок неурегульованості їхнього визначення не відповідають дійсності. У будинках, що потребують капітального ремонту, збудованих до початку 1990-х рр., мешкали 89 %, до початку 1980-х рр. – 81,8 %, а до початку 1970-х рр. – 64,9 % сімей.

Обґрунтування оцінки загальних потреб, їхньої державної частки та графіку фінансування капітального ремонту і модернізації житлового фонду орієнтовною площею до 400 млн кв. м вимагає попереднього інформаційного та методичного забезпечення.

Попередня оцінка накопичених фінансових потреб на проведення капітальних ремонтів у будинках із приватизованими квартирами становить за цін 1500 грн за 1 кв. м не менше 600 млрд грн. За умови розподілу між власниками та державою у пропорції 20:80 потреби в бюджетному фінансуванні будуть становити 480 млрд грн, а для десятирічної програми – по 48 млрд грн.

Проведення модернізації за цін 5000 грн за 1 кв. м, включно з капітальними ремонтами, оцінюється у 2 трлн грн, або по 200 млрд на рік, і передбачає часткову окупність завдяки підвищенню енергоефективності. Фінансова та економічна ефективність інвестицій та умов співфінансування вимагає додаткових розрахунків.

Фінансування реконструкції застарілого житлового фонду передбачає партнерство інвесторів і місцевого бюджету за умовами конкретних самоокупних проєктів.

Загальна організаційна, фінансово-структурна модель, яка здатна збалансувати потреби врахувати горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки окремих елементів в державі у термомодернізації житлового фонду, на мою думку, має такий вигляд:

Будинки, які побудовані до 1970 р.:

1. Державний бюджет – 60 % фінансування.
2. Місцевий бюджет (бюджет територіальної громади) – 25 % фінансування.
3. Бюджет власників житлового фонду – 15 % фінансування.

Будинки, які побудовані до 1980 р.:

4. Державний бюджет – 55 % фінансування.
5. Місцевий бюджет (бюджет територіальної громади) – 20 % фінансування.
6. Бюджет власників житлового фонду – 25 % фінансування.

Будинки, які побудовані до 1980 р.

7. Державний бюджет – 50 % фінансування.

8. Місцевий бюджет (бюджет територіальної громади) – 25 % фінансування.

9. Бюджет власників житлового фонду – 25 % фінансування.

З урахуванням того 8 червня 2017 року був прийнятий Закон «Про фонд енергоефективності» (3), фінансування виплат з Державного бюджету може йти через Фонд енергоефективності, через який є можливість залучення і донорських коштів.

Врахування фінансування частини органів місцевого самоврядування або територіальної громади може бути сформовано на рівні платежів місцевих програм співфінансування разом із платежами власників житла і буде тим публічно-приватним партнерством на всіх рівнях.

Висновки і пропозиції. Застосування системного та комплексного підходів під час формування моделі публічно-приватного партнерства співфінансування капітальних ремонтів сприятиме розбудові локальної економіки, захисту екології та розвитку соціального капіталу, а також створенню основи для сталого розвитку регіонів і громад.

Гарантією життєздатності та можливості реалізації публічно-приватних програм має стати інклюзивний механізм публічного управління, що передбачає залучення громадськості до прийняття рішень

та оцінки їхніх результатів. Не менш важливими є механізми, що забезпечують ефективне використання публічних коштів на основі планування та верифікації скорочення споживання енергоресурсів.

Серед головних завдань публічного управління є такі:

1. Забезпечити створення системи моніторингу та верифікації бюджетних коштів на основі індикативного методу, що враховує національний, регіональний і локальний рівні збору та оцінки даних.

2. Сприяти посиленню формування «інституту відповідального власника» за визначення пріоритетів власників під час створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Список використаної літератури:

1. Рішення Київської міської ради № 865/865 від 26 грудня 2014 року (2014). URL: http://search.ligazakon.ua/I_doc2.nsf/link1/MR140845.html.
2. Рішення Київської міської ради № 780/1784 від 22 грудня 2016 року (2016). URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/78805654CC396F16C225809F006DF7A8?OpenDocument.
3. Закон України «Про фонд енергоефективності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2095-19>.

Popenko O. Public-private partnership of co-financing of the housing fund thermomodernization at the regional level

Housing problems at both national and regional levels, given the high level of wear and tear, the high cost of overhauling, have led to the need for over 80 % of multi-storey apartment buildings to be overhauled. On the other hand, the insolvency of the majority of tenants who, under current law, are co-owners of the homes and are obliged to keep them at their own expense in proper technical condition, does not allow to carry out major repairs at their own expense.

Disadvantages of the existing model in conditions of insufficient solvency of the tenants-owners, which prevents them in addition to the usual costs of housing and communal services to fulfill in the strategic perspective the duties of "effective owner" for proper maintenance of homes and purchase of housing, lack of living Fund, forced local governments in many regions of Ukraine on their own, without funding from the state budget, in order to attract housing management homeowners to decide on the development and financing of a competition for energy efficient projects implemented under co-financing (70/30) (1) aimed at improving the technical condition of the housing stock through reconstruction, restoration, major overhaul, technical refurbishment common property in an apartment building.

For example, in Kyiv, the decision of the Kyiv City Council of December 26, 2014 No. 865 / 865 (1) approved the provision for competition of projects for the implementation of energy-efficient measures in residential buildings of the city of Kiev, in which associations of co-owners of apartment buildings and cooperative houses were created.

If in 2015, 16 participants of the competition took part in the project, in 2018 there were already 119 winners, and in 2019 we have 168 ACMHs / HBCs, which on a competitive basis were given the opportunity to realize their energy efficient projects.

Starting from 2015 to 2019, UAH 238 million was allocated for co-financing the energy modernization of the housing stock, and homeowners, for their part, invested UAH 122.7 million in just 333 homes.

Also in Kiev went further, and in 2016 according to the decision of the Kyiv City Council № 780 / 1784 of 22.12. In 2016 (2), in order to ensure the co-financing of major repairs, they were allowed to participate in co-financing projects for residents in homes that did not create condominiums and residential buildings.

Key words: *apartment building, housing management, public management mechanisms, major repairs, condominiums, residential buildings, management companies.*

УДК 351.072:304.4

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.26>

С. А. Сенча

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

АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті на основі порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду застосування методів та інструментів розвитку громадянського суспільства виявлено недоліки організації роботи органів публічної влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та запропоновано шляхи їх усунення.

Визначено, що в умовах проведення реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації, коли управлінські повноваження органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні передаються до органів місцевого самоврядування, не обов'язковість виконання підзаконних нормативно-правових актів може призвести до гальмування розвитку громадянського суспільства та викликати негативну реакцію суспільства на дії органів публічної влади.

Для вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері громадської діяльності та інформації обґрунтовано необхідність розроблення за участі інститутів громадянського суспільства та прийняття всеохоплюючого (наскрізного) закону про розвиток громадянського суспільства в Україні з унормуванням таких інструментів демократії участі, як: державний уповноважений орган із питань розвитку громадянського суспільства, громадська законодавча ініціатива та громадська місцева ініціатива, демократична громадська участь в управлінні, консультації із громадськістю та консультативно-дорадчі органи, громадський контроль та експертиза, надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства, навчання та підвищення кваліфікації представників громадськості.

Обґрунтовано доцільність для України перегляду та модернізації чинної інституціональної моделі в напрямку створення окремого органу державної влади, який буде відповідати за розроблення і реалізацію політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а також забезпечить координацію діяльності всіх суб'єктів, задіяних у реалізації завдань зазначеної політики.

З огляду на сучасні умови існування та діяльності інститутів громадянського суспільства, з метою ресурсного забезпечення заходів щодо створення умов для їх подальшого розвитку запропоновано заснування державного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: громадськість, громадянське суспільство, комунікації, консультації, механізми, демократія участі.

Постановка проблеми. Задекларований Україною курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію став певним поштовхом розвитку партнерських відносин між органами публічної влади та громадськістю. У цьому аспекті для України важливим є світовий досвід у розробленні та впровадженні ефективних механізмів і методів стимулювання розвитку і консолідації громадянського суспільства, залу-

чення громадськості до формування та реалізації політики на всіх рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових доробках Р. Войнович, І. Ковалевич та А. Халецького проаналізовано зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики, механізми реалізації зв'язків із громадськістю в державному управлінні, а також досвід країн, в яких ефективно використовується зво-

ротний зв'язок місцевих органів влади із громадськістю.

Засадничим демократичним цінностям та їхній ролі в розвитку громадянського суспільства у країнах Європи, політиці Європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства присвячені роботи А. Кудряченко, Л. Непоп та інших авторів.

Взаємовідносинами держави та громадянського суспільства в зарубіжних країнах, розвитком механізмів публічних консультацій між органами влади та громадськими інституціями займалися І. Деміда, І. Іголін, А. Куюмджиєва, К. Павлюк, І. Ткаченко та інші.

У роботах Н. Драгомирецької та Л. Мельничук проведено аналіз комунікативної діяльності в публічному управлінні в деяких державах світу. Досвіду європейських країн щодо впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні присвячені публікації В. Куйбіди і В. Толкованова.

Вищезазначеними дослідниками в цілому розглянуто зарубіжний досвід розвитку громадянського суспільства, а також участь громадськості у формуванні, реалізації державної та місцевої політики.

Ураховуючи множину проблем, з якими стикаються органи публічної влади під час планування і організації діяльності щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, а також значну невизначеність зовнішнього середовища та обмеженість людських, фінансових і часових ресурсів, є доцільним застосування в цій діяльності таких методів та інструментів, які пройшли практичну апробацію в зарубіжних країнах і виявилися найбільш ефективними.

Проте порівняльному аналізу відповідних інструментів та особливостей їх застосування саме в Україні не приділяється достатньої уваги. Крім того, надзвичайно актуальним завданням є систематизація зарубіжного досвіду щодо створення цілісного ефективного механізму розвитку громадянського суспільства, виявлення проблемних зон у вітчизняних практиках та можливостей для їх усунення.

Мета статті – на основі порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду засто-

сування методів та інструментів розвитку громадянського суспільства виявити недоліки організації роботи органів публічної влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Одним із елементів політики Європейського Союзу (далі – ЄС) в контексті забезпечення розвитку громадянського суспільства, особливо важливим в умовах сучасних глобалізаційних процесів, є міжнародна легітимізація підходів ЄС у цій сфері. Така легітимізація здійснюється у двох напрямках: з одного боку, шляхом приєднання до вже наявних міжнародних правових документів, які гарантують забезпечення прав і свобод людини, та їх інкорпорації в законодавство ЄС, а з іншого – шляхом просування на міжнародній арені та виведення на універсальний рівень підходів самого ЄС, які спрямовані на розвиток наявного міжнародного законодавства. Таким чином, ЄС виступає як активним реципієнтом міжнародного законодавства, так і не менш активним його творцем на сучасному етапі [11].

Важливим елементом функціонування громадянського суспільства в ЄС і його взаємодії з ним є розвиток механізмів публічних консультацій між вищими органами ЄС та громадськими інституціями як однієї з форм комунікацій із громадськістю. Основною метою громадянського суспільства в Євросоюзі є вираження громадської думки за допомогою громадянського діалогу, що проявляється у вигляді обговорень, дискусій та дебатів [2, с. 72]. Кожна держава визначає для себе найбільш доцільний формат документу, який є основою для реалізації на практиці комунікативної політики та створений у відповідності із практикою і традиціями системи правового регулювання в державах [5, с. 23].

Аналіз багатьох публікацій вітчизняних науковців [1, 4; 6; 7; 9; 10; 13; 14, 16–21] дозволяє дійти висновку, що найбільш дієвим нормативно-правовим механізмом стимулювання розвитку громадянського суспільства у країнах світу є встановлення таких інструментів демократії участі, як громадська ініціатива, громадська законо-

давча ініціатива, що дає громадянам можливість брати безпосередню участь у розробленні та погодженні законопроектів, громадський контроль, демократична громадська участь в управлінні та публічні консультації.

Нормативно-правова база України у сфері громадської діяльності та інформації представлена декількома окремими установчими законами, які не регулюють відносини з питань розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Такі відносини регулюються підзаконними актами, що мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. В умовах проведення реформи адміністративно-територіального

устрою та децентралізації, коли управлінські повноваження органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні передаються до органів місцевого самоврядування, не обов'язковість виконання підзаконних нормативно-правових актів може призвести до гальмування розвитку громадянського суспільства та викликати певний суспільний резонанс. Тому нормативно-правова база розвитку громадянського суспільства потребує вдосконалення в тому числі і з урахуванням світового досвіду (табл. 1).

У країнах Європи структури громадянського суспільства вбудовані в систему наявних соціальних інститутів, багато років будучи їх невід'ємною частиною, відповідно, відсутня необхідність жорсткої

Таблиця 1

Можливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні

Наявне нормативно-правове забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні		Проблеми та недоліки
Закон України «Про громадські об'єднання»		обов'язковий характер для органів виконавчої влади (далі – ОВВ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС)
Закон України «Про благодійництво і благодійні організації»		
Закон України «Про волонтерську діяльність»		
Закон України «Про інформацію»		
Закон України «Про доступ до публічної інформації»		
Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»		
Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»		не поширюється на ОМС
Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016		не має обов'язкового характеру для ОМС
Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»		обов'язковий характер для ОВВ та рекомендаційний характер для ОМС
Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»		
Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»		
Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 156 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів»		
Країни з подібним досвідом	Пропозиції для України	Усунення проблем
Австрія, Великобританія, Німеччина	Всеохоплюючий (наскрізний) закон про розвиток громадянського суспільства в Україні	обов'язковий для ОВВ та ОМС
Естонія, Латвія, Об'єднані Арабські Емірати	Національна програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні	обов'язкова для виконання ОВВ та ОМС
США	Широкий спектр комплексних місцевих програм комунікації та участі	обов'язкові для розроблення ОВВ та ОМС

соціальної регуляції їх функціонування. З урахуванням усіх наявних у країнах Європи відмінностей загальною тенденцією у взаємовідносинах європейських держав із структурами громадянського суспільства є прагнення надати демократичним тенденціям організації суспільного життя новий імпульс щодо розвитку. Зазначена ситуація стала можливою в рамках наявного у країнах Європи суспільного договору, завдяки якому усуваються перешкоди для визнання як рівноправних суб'єктів соціальних взаємодій будь-яких структур громадянського суспільства [12, с. 426–427].

Дієвим інституціональним механізмом стимулювання розвитку громадянського суспільства у країнах світу є утворення консультативно-дорадчих органів як ефективного інструменту прямої участі населення у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях, а також окремих органів у системі законодавчої або виконавчої влади, відповідальних за координацію роботи органів публічної влади з питань взаємодії з структурами громадянського суспільства (табл. 2).

В Україні інституціональна база громадянського суспільства представлена

Таблиця 2

Інституціональні механізми стимулювання розвитку громадянського суспільства (на прикладі країн світу)

Країни	Інституціональні механізми стимулювання розвитку громадянського суспільства	Інструменти реалізації
Великобританія	окреме міністерство з питань реалізації та моніторингу державних програмних документів щодо сприяння недержавному сектору	координація роботи міністерств щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС)
Данія, Польща, Угорщина	міністерські бюро з реалізації та моніторингу державних програмних документів щодо сприяння недержавному сектору	координація роботи міністерств щодо співпраці з ІГС
Естонія, Латвія	парламентські комітети з питань моніторингу виконання програм сприяння розвитку громадянського суспільства	виконання програм сприяння розвитку громадянського суспільства
Канада, Нідерланди	громадянські форуми	незалежна платформа участі у прийнятті рішень державного рівня
Німеччина	громадські журі	громадська участь у прийнятті рішень на рівні федеральних земель і місцевих громад
Хорватія	урядове бюро з питань моніторингу виконання програм сприяння розвитку громадянського суспільства	координація роботи міністерств щодо співпраці з ІГС
Чехія	урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій (постійно діючий консультативний, ініціативний та координаційний органу)	створенням сприятливих умов для існування та діяльності неурядових організацій, підготовка рекомендацій для уряду щодо субсидювання недержавного сектору
США	публічно-приватні дорадчі комітети і спеціалізовані комісії	участь у місцевому демократичному управлінні
	волонтерська діяльність	пряма участь населення у місцевих заходах
	форуми для обговорення стратегічних планів розвитку міст	демократична участь місцевого рівня
	наглядні ради	участь членів територіальних громад у допомозі владі під час надзвичайних криз
	громадські ради (громадські дорадчі комітети)	альтернатива громадським слуханням у системі здійснення самоврядних функцій
	навчання та підвищення кваліфікації керівників та членів громадських рад і комісій, представників волонтерського руху	формування резерву державного управління

Джерело: складено автором на підставі [3; 7; 8; 10; 15]

двома комітетами Верховної Ради України, які мають опосередковане відношення до розвитку громадянського суспільства, та одним центральним органом виконавчої влади – Державним агентством розвитку молоді та громадянського суспільства України, яке разом із розвитком громадянського суспільства переймається питаннями розвитку молоді, дублюючи функції Міністерства культури, молоді та спорту України, а також консультатив-

но-дорадчими органами та іншими формами громадської участі, унормованими підзаконними нормативно-правовими актами, які не несуть обов'язковості для органів місцевого самоврядування. Досвід зарубіжних країн надає приклад удосконалення інституційного забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства (табл. 3).

Ефективним фінансовим механізмом стимулювання розвитку громадянського

Таблиця 3

Можливості вдосконалення інституційного забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні

Найвне інституційне забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні		Діяльність
Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики		підготовка рекомендацій із предметів відання
Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова		підготовка рекомендацій із предметів відання
Міністерство культури, молоді та спорту України (далі – МКМС)		координація діяльності Держагентства молоді
Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства України (Держагентство молоді)		діяльність спрямовується і координується КМУ через МКМС
Громадські ради при центральних та місцевих ОБВ		обов'язкові при ОБВ, необов'язкові при ОМС
Дорадчі органи (координаційні ради) з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України, головах обласних, Київської міської державної адміністрації		обов'язкові при ОДА, КМДА, необов'язкові при ОМС
Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії при ОБВ та ОМС для вирішення питань галузевого або місцевого значення		утворюються за рішеннями керівників ОБВ та ОМС
Консультації із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики		обов'язкові для ОБВ, рекомендовані для ОМС
Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади		поширюється на ОБВ, рекомендована для ОМС
Волонтерська діяльність		пряма участь громадян у вирішенні питань галузевого та місцевого значення
Країни з подібним досвідом	Пропозиції для України	Діяльність
Великобританія	Міністерство з питань розвитку громадянського суспільства	координація роботи центральних та місцевих ОБВ щодо співпраці з ІГС
Чехія	Постійно діючий консультативно-дорадчий орган із питань розвитку громадянського суспільства при Кабінеті Міністрів України	створення сприятливих умов для існування та діяльності ІГС, підготовка рекомендацій щодо фінансової підтримки ІГС
Німеччина, США	Громадські публічно-приватні дорадчі органи при ОМС (журі, комітети, спеціалізовані комісії тощо)	участь громадян у прийнятті рішень місцевого рівня
Канада, Нідерланди	Всенародні форуми	участь громадян у прийнятті рішень державного рівня
США	Форуми для обговорення стратегічних планів розвитку громад	участь громадян у місцевому демократичному управлінні
	Навчання та підвищення кваліфікації керівників та членів допоміжних органів, представників волонтерського руху	формування резерву публічного управління

суспільства в зарубіжних країнах є спрямування органами влади ресурсів та фінансів на розширення можливостей громадянського суспільства і перекладання на нього вирішення низки суспільно важливих завдань. Проте фінансова база розвитку громадянського суспільства в Україні представлена лише однією постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка», яка безпосередньо унормовує фінансову підтримку інститутів громадянського суспільства на конкурсній основі та має, як заведено, рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Отже, фінансова основа розвитку громадянського суспільства також потребує вдосконалення з бажаним використанням надбань країн світу (табл. 4).

Висновки і пропозиції. Ефективним державним механізмом стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні може стати сукупність нормативно-правових, організаційних, методологічних та методичних норм і правил, а також практичних методів та інструментів, що забезпечують ефективну взаємодію органів публічної влади та інститутів

громадянського суспільства з вирішення низки суспільно важливих завдань з одночасним спрямуванням ресурсів та фінансів на розширення можливостей інститутів громадянського суспільства.

Досяжність цього завдання можливо забезпечити такими шляхами:

1) розроблення за участі інститутів громадянського суспільства та прийняття всеохоплюючого (наскрізного) закону про розвиток громадянського суспільства в Україні з унормуванням таких інструментів демократії участі: державний уповноважений орган із питань розвитку громадянського суспільства, громадська законодавча ініціатива та громадська місцева ініціатива, демократична громадська участь в управлінні, консультації із громадськістю та консультативно-дорадчі органи, громадський контроль та експертиза, надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства, навчання та підвищення кваліфікації представників громадськості;

2) як показав аналіз зарубіжного досвіду, доцільним для України буде перегляд та модернізація наявної інституціональної моделі в напрямку створення окремого органу державної влади, який буде відповідати за розроблення і реалізацію політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а також

Таблиця 4

Можливості вдосконалення фінансового забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні

Найвне фінансове забезпечення стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні		Проблеми та недоліки
Конкурси з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка		обов'язкові для ОБВ, рекомендовані для ОМС
Надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів		обов'язкова для ОБВ, рекомендована для ОМС
Фінансове забезпечення висвітлення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації		обов'язкове для ОБВ та ОМС
Країни з подібним досвідом	Пропозиції для України	Усунення проблем
Чехія	Державний фонд підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні	фінансування проектів ІГС
Естонія, Латвія, Об'єднані Арабські Емірати	Національна програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні	окремий рядок у Державному бюджеті України
США	Регіональні та місцеві програми сприяння розвитку громадянського суспільства	окремі рядки у місцевих бюджетах

забезпечить координацію діяльності всіх суб'єктів, задіяних у реалізації завдань зазначеної політики;

3) в сучасних умовах існування та діяльності інститутів громадянського суспільства, з метою ресурсного забезпечення заходів щодо створення умов для їх подальшого розвитку доцільним є заснування державного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства України.

Подальших наукових розвідок у перспективі потребує розроблення ефективного державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації шляхом запровадження нових форм і методів, вдосконалення наявних інструментів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення системної участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Список використаної літератури:

1. Войтович Р.В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 84 с.
2. Демида І. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в зарубіжних країнах: досвід для України. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством* : матеріали наук.-практ. конф., м. Одеса, 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 53–73.
3. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. Київ : ПРООН, 2011. 97 с.
4. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник / В. Куйбіда, В. Толкованов. Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.
5. Драгомирецька Н. Комунікативна діяльність в публічному управлінні: зарубіжна практика. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф., м. Одеса, 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 23–27.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування. *Медиаполис*. 1996. № 1-2. С. 56–59.
7. Ковалевич І. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. С. 135–140. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_2_22 (дата звернення: 15.03.2020).
8. Кудряченко А. Засадничі демократичні цінності та їх роль у розвитку громадянського суспільства у країнах Європи. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 12 грудня 2012 р. Київ : НІСД, 2013. С. 28–39.
9. Мельничук Л. Розвиток діалогової комунікації як стратегічний пріоритет політики соціального згуртування: ініціативи ради Європи. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф. м. Одеса, 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 88–91.
10. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: дослідження. Київ : Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2010. 134 с.
11. Непоп Л. Політика Європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. Київ, 2014. Випуск 2(70). 254 с.
12. Павлюк К., Іголкін І. Особливості соціо-структурних взаємодій громадянського суспільства і держави в країнах західної Європи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. Вип. 1. Ірпінь, 2011. С. 418–428.
13. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян: рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999). *Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні*. 2005. № 11. С. 71–72.
14. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейській союз: функціонування і співпраця. *Наукова бібліотека, Віче*. 2015. Випуск № 2. 16 с.
15. Халецький А. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства.

- Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2012. Випуск № 11. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_11_12 (дата звернення: 15.03.2020).
16. 2021 National Program for Government Communication: 2015 Ministry of Cabinet Affairs, All Rights Reserved. [Остання зміна: 10 вересня 2015]. URL : <http://npgc2021.ae/> (дата звернення: 01.03.2020).
17. Effective Communication and Public Participation: 2015 MRSC of Washington. All rights reserved. Privacy & Terms. URL : <http://mrsc.org/Home/Explore-Topics/Governance/Citizen-Participation-and-Engagement/Ef> (дата звернення: 01.03.2020).
18. New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion. URL: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Conf2011/ActionPlan_en.pdf (дата звернення: 01.03.2020).
19. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. URL : <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1194609> (дата звернення: 01.03.2020).
20. Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. URL : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet> (дата звернення: 01.03.2020).
21. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL : http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html (дата звернення: 05.03.2020).

Sencha S. Analysis of possibilities of adaptation of foreign countries experience for stimulation of civil society development in Ukraine

In the article, on the basis of comparing foreign and domestic experience of applying methods and tools of civil society development, the disadvantages of organization of public authorities' work on promoting the civil society development in Ukraine are revealed and ways of their elimination are suggested.

It is determined that in the conditions of reforming the administrative-territorial system and decentralization, when the managerial responsibilities of the executive bodies at the regional and local level are transferred to the local self-government bodies, the nonobligatoriness of implementing regulatory acts can slow down the civil society development and cause negative public reaction to the actions of public authorities.

In order to improve the Ukrainian legal framework in the field of public activity and information, the necessity to develop, with the participation of civil society institutions, and the adoption of a comprehensive law on the civil society development in Ukraine with the normalization of the following tools of participatory democracy: state authorized body for civil society development, public legislative initiative and public local initiative, democratic public participation in management, public consultations and advisory bodies, public control and expertise, providing financial support to civil society institutions and advanced training for public representatives.

The expediency for Ukraine to review and modernize the current institutional model in the direction of creation of a separate state authority, which will be responsible for the development and implementation of promoting civil society policy in Ukraine, as well as ensure coordination of the activities of all actors involved in the implementation of the mentioned policy is substantiated.

Taking into account the current conditions of existence and activity of civil society institutes, in order to resource provision of measures for creation of conditions for their further development, the establishment of a state fund for support of the civil society development in Ukraine has been proposed.

Key words: *public, civil society, communications, consultations, mechanisms, participatory democracy.*

УДК 351.77: 614.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.27>

Ю. І. Сенюк

аспірант кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ІНТЕГРАТИВНОЇ МЕДИЦИНИ В ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ПРОЦЕСІ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

Процес реформування національної системи охорони здоров'я в Україні призвів до діаметрально протилежних поглядів у суспільстві.

Основним недоліком процесу реформ, на нашу думку, є неточність статистичної інформації. В Україні загальна кількість населення невідома – вона є приблизною, тобто не можна визначити стандарти надання ресурсів у системі охорони здоров'я, що впливає на можливість оптимізації системи та подальших розрахунків потреби в медичній допомозі та послугах.

Ще одним проблемним аспектом у роботі приватних медичних закладів є питання страхування ризику для здоров'я. Покриття фінансової відповідальності у разі настання страхового випадку за медичною помилкою є проблематичним з огляду на рівень заробітної плати фізичних осіб – підприємців, які здійснюють ліцензовану медичну діяльність.

Ми поділяємо думку більшості експертів про те, що повернення до старої моделі фінансування системи охорони здоров'я в Україні неможливо з багатьох причин, включаючи неузгодженість системи до та під час процесу реформ. Порушення інституційних «правил гри» призведе до краху системи, юридичних конфліктів та численних позовів з боку пацієнтів та приватних медичних закладів.

Висвітлено проблемні аспекти процесу реформування фінансування системи охорони здоров'я України, а саме – нехтування ціновими технічними характеристиками та коефіцієнтом зносу обладнання, що використовується для діагностичних цілей для забезпечення надання послуг за Медичними гарантіями Програми; відсутність фінансового резерву для процесу реформ (неможливість виплатити надбавки до заробітної плати без зниження витрат на інші етапи реформи) тощо.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інтегративна медицина, механізм державного управління, реформа системи охорони здоров'я, фінансування системи охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Процес реформування національної системи охорони здоров'я, який здійснюється в Україні, спричинив у суспільстві діаметрально протилежні точки зору. Навіть серед фахівців-управлінців у цій галузі не існує консолідованої думки щодо подальшого напрямку руху системи, лунають заклики припинити реформування і повернутися до моделі системи охорони здоров'я Семашка, яка історично дісталася у спадок від Радянського Союзу. Існує значний супротив нововведенням серед медичних працівників. Частиною успішного процесу реформування галузі, як

вказують В.М. Лехан, Л.В. Крячкова, В.В. Волчек, є достатня інформованість фахівців усіх спеціальностей та осіб, уповноважених приймати управлінські рішення щодо сучасних підходів управління змінами в системі охорони здоров'я, які підтвердили свою дієвість та ефективність в українських реаліях під час реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах [4].

Скорочення фінансування системи охорони здоров'я, яке відбувалося в останні десятиріччя в Україні, призвело до зростання кількості формальних і неформальних платежів населення країни за отриману медичну допомогу і медичні послуги. Незадоволеність якістю і доступністю

медичної допомоги було одним із основних факторів, що потребував реагування з боку держави, розробки і впровадження нових механізмів управління галуззю, пошуку альтернативних шляхів розвитку її менеджменту.

Метою статті є аналіз проблемних аспектів сучасної реформи фінансування системи охорони здоров'я України і можливості впровадження принципів інтегративної медицини для оптимізації процесу реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження щодо державного управління сферою охорони здоров'я і процесу реформування системи охорони здоров'я викладені у роботах таких фахівців, як Н. Авраменко, В. Бакуменко, М. Білинська, Р. Богатирьова, В. Волчек, Ю. Вороненко, І. Герич, З. Гладун, Р. Грицко, Д. Карамішев, Л. Крячкова, Б. Лемішко, В. Лехан, В. Москаленко, З. Надюк, О. Сердюк, І. Солоненко, Н. Солоненко, І. Хожило, Н. Ярош та інші. На сучасному етапі державотворення проблематика оптимізації процесу реформування системи охорони здоров'я з використанням принципів інтегративної медицини потребує окремого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Основними проблемами у фінансуванні системи охорони здоров'я, на думку експертів, є такі [12]:

- катастрофічна фінансова незахищеність пацієнтів;
- низька якість та ефективність надання послуг;
- неефективне витрачання бюджетних коштів.

Згідно з Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я метою цієї реформи є створення та запровадження нової моделі фінансування, яка передбачає чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, кращий фінансовий захист громадян у разі хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я. Відповідно, змінилися і базові

принципи, на яких ґрунтується реформа [12]:

- фінансовий захист (недопустимість катастрофічних витрат громадян у разі хвороби чи відмови від отримання необхідної медичної допомоги через неможливість її оплатити в момент отримання);

- універсальність покриття та справедливості доступу до медичної допомоги (забезпечення доступу до гарантованих державою послуг для всіх, хто їх потребує);

- прозорість і підзвітність (недопустимість застосування корупційних схем, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних коштів);

- ефективність (максимально висока віддача кожної вкладеної в систему охорони здоров'я бюджетної гривні, краща якість та доступність послуг для пацієнтів, кращі умови роботи та доходи для лікарів);

- вільний вибір (можливість для пацієнта отримати допомогу в тому закладі охорони здоров'я, який найкраще задовольняє його потреби);

- конкуренція постачальників (залучення постачальників усіх форм власності, що створює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання клінічних протоколів та професійних стандартів);

- передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги у державному бюджеті (повноцінне стратегічне планування медичної допомоги та витрат на неї);

- субсидіарність (встановлення повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити відповідні доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги, а також необхідні для цього ресурси).

01 квітня 2020 року розпочався другий етап реформи фінансування системи охорони здоров'я, який регламентує, що заклади охорони здоров'я отримуватимуть гроші за медичні послуги, надані певному пацієнту. Передбачається, що

таким чином ефективні заклади зможуть збільшити своє фінансування (так, за даними МОЗ [13], близько 40% закладів збільшили свій бюджет порівняно з минулорічним бюджетним державним і місцевим фінансуванням; ще у 20% закладів бюджет став більшим від медичної субвенції). Зауважимо, що заклади охорони здоров'я у більшості регіонів, отримали проекти договорів практично на всі пакети медичної допомоги. За даними МОЗ України, на цей час підписано 1 524 договорів з закладами охорони здоров'я, з них 50 – з приватними медичними закладами. Ще 138 договорів не підписано [13]. Основними причинами відмови у підписанні договорів є такі [13]:

- незавершений процес автономізації;
- відсутність чинної ліцензії на медичну практику;
- подані невірні статистичні дані.

У поточному бюджеті країни на забезпечення реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій виділено 70,4 млрд грн, з них 18,7 млрд грн – для забезпечення надання первинної медичної допомоги. Ще 4,7 млрд грн передбачено для надання екстреної медичної допомоги відповідними центрами (25 центрів). Власне, Порядок реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій у 2020 році затверджений відповідною Постановою Кабінету Міністрів України №1124 від 27.11.2019 р.

Здійснивши порівняльний аналіз передбаченого фінансування згідно з цим Порядком з фінансуванням, забезпеченим шляхом медичної субвенції (Постанова Кабінету Міністрів України №11 від 23.01.2015 р. «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»), відзначимо, що Програма медичних гарантій збільшує фінансування на низку медичних послуг, зокрема, гемодіаліз, лікування онкологічної патології, надання паліативної допомоги, здійснення медичної реабілітації.

Згідно з Бюджетним Кодексом України, у державному бюджеті України можуть передбачатися трансферти місцевим бюджетам у вигляді [1, ст. 97 і ст. 103]:

– додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;

– медичної субвенції.

Нагадаємо, що кошти субвенції, які не були використані за цільовим призначенням у звітному бюджетному періоді, повертаються назад (у бюджет вищого порядку), на відміну від дотаційних коштів, які залишаються у суб'єкта господарювання, на якого вони скеровані.

Основним недоліком процесу реформування ми вважаємо недостовірність статистичної інформації. В Україні невідома загальна чисельність населення – вона є приблизною, тобто нормативи забезпечення ресурсами системи охорони здоров'я не можуть бути визначеними, що впливає на можливість оптимізації системи і подальші розрахунки потреби у медичній допомозі і послугах.

Оксана Мовчан (в.о. голови Національної служби здоров'я України) [10] зазначає, що існує проблема зі зведенням різних реєстрів медичних закладів в один. Також треба продовжити уніфікувати системи обліку захворювань, зокрема інфарктів, інсультів.

Існує проблема забезпечення закладів охорони здоров'я ресурсами і обладнанням, адже на першому етапі Національна служба здоров'я України перевіряла наявність і правильність заповнення документації, а не оснащення закладів. Зазначимо, що станом на 01.01.2020 року у закладах охорони здоров'я України не проводився аудит матеріально-технічної бази, тому собівартість надання послуг на різному діагностичному обладнанні може суттєво відрізнятись. А ціни на медичні послуги є уніфікованими, незалежно від технічних характеристик обладнання. Також у вартість послуги не закладені кошти на придбання нової апаратури.

Ще однією проблемою є впровадження eHealth у систему охорони здоров'я України. Перш за все ця проблема зумовлена, за оцінками фахівців [6] з низькою готовністю закладів охорони здоров'я до роботи з медичними базами даних і онлайн інформацією в системі. Переважно забезпечення комп'ютерами відбувається за

рахунок спонсорських коштів, що, з одного боку, є позитивним (за змістом власне факту надання коштів), а з іншого – таке комп'ютерне забезпечення не є уніфікованим і має суттєві обмеження за функціоналом програм, здатних працювати на такому обладнанні.

Також треба зазначити, що на оперативність і якість обслуговування пацієнтів за програмою «Доступні ліки» значно впливає їх вік і рівень комп'ютерної грамотності, адже люди похилого віку гірше порівняно з молодшими віковими категоріями володіють знаннями, що дають змогу користуватися перевагами компонентів eHealth. З іншого боку, є непідготовленим і невпровадженим механізм мотивації аптечних закладів до участі у програмі «Доступні ліки», що підтверджує поява територіальної нерівності у забезпеченні доступу пацієнтів до цієї програми.

Позитивно оцінюючи впровадження I етапу реформи фінансування системи охорони здоров'я в Україні, фахівці [5] зазначають певні її недоліки. Зокрема, це стосується правової неврегульованості питання вакцинації населення. Національною службою здоров'я України підписані договори про надання пакетів медичної допомоги і з приватними закладами охорони здоров'я, які ще до останнього часу не мали права здійснювати вакцинацію громадян. Здійснивши відповідні зміни до законодавства щодо права на здійснення вакцинації, водночас неврегульованим залишилось питання адміністративної і кримінальної відповідальності посадових осіб державних органів публічної влади, хто дає дозвіл на передачу вакцин у приватні медичні заклади.

Іншим проблемним аспектом у роботі приватних медичних закладів є питання страхування медичних ризиків. Покриття фінансової відповідальності у разі настання страхового випадку за допущену лікарську помилку є проблематичним з огляду на рівень заробітної плати фізичних осіб – підприємців, хто провадить проліцензовану лікарську діяльність.

За словами міністра охорони здоров'я Олександра Ємця [7], медична реформа повинна еволюціонувати, щоб задоволеними були і пацієнти, і лікарі.

Загалом в українському сучасному політикумі не існує однозначної позиції щодо медичної реформи. Наприклад, заступник міністра охорони здоров'я Віктор Ляшко вважає, що фінансування лікарень за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» помилка [3].

Неоднозначна ситуація складається у системі охорони здоров'я у зв'язку з обіцянкою Президента України виплатити 300% надбавку лікарям, які борються з COVID-19. Склалася ситуація, коли виплата цих надбавок є причиною підписання договорів з лікарнями, де такі лікарі працюють, тобто створена штучно ситуація, де НСЗУ змушують підписати договори з закладами охорони здоров'я не за декларованими у медичній реформі принципами відповідності цих закладів критеріям, а лише задля перерахунку обіцяних коштів для лікарів. Під приводом пошуку бюджетних коштів для лікарів здійснюється також скорочення фінансування II етапу медичної реформи [9].

Поточні зміни, які планується внести у медичну реформу згідно з офіційним коментарем чинного міністра охорони здоров'я (М. Степанов, 2020), передбачають такі кроки [8]:

- заклади охорони здоров'я, які надають спеціалізовану і високоспеціалізовану медичну допомогу, будуть профінансовані у цьому році на рівні попереднього, без скорочення фінансування, яке й надалі повинно здійснюватися через Національну службу здоров'я України (нові принципи фінансування мають бути затверджені до 01.06.2020 р.). Такий крок уряду покликаний запобігти закриттю цих закладів і звільненню медичних працівників;

- додатково будуть профінансовані, з покриттям усіх витрат на лікування, такі пакети Державної програми медичних гарантій: первинна медична допомога; екстрена медична допомога; гострий інфаркт міокарда; гострий мозковий інсульт у стаціонарних умовах; 4 пакети для лікування коронавірусу COVID-19 (з 01.06.2020 р.);

- підвищення заробітної плати медичним працівникам (з 01.07.2020 р.);

- проведення експертизи інфраструктури всієї галузі охорони здо-

ров'я (з 11.05.2020 р. – для визначення спроможності і ефективності госпітальної мережі);

– розробка та затвердження нових державних стандартів надання медичної допомоги (з 11.05.2020 р.);

– введення з 2021 року нових медичних тарифів, які базуються на ринкових заробітних платах для працівників галузі та якісних стандартах надання медичних послуг.

Ми поділяємо думку більшості фахівців, що повернення до старої моделі фінансування системи охорони здоров'я в Україні є неможливим з багатьох причин, зокрема через невідповідність системи до і у процесі реформування. Порушення інституційних «правил гри» призведе до колапсу системи, правових колізій і численних позовів від пацієнтів і приватних закладів охорони здоров'я.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено сучасний стан реформування фінансування системи охорони здоров'я України. Виокремлені проблемні аспекти процесу реформування фінансування системи охорони здоров'я України, а саме неврахування у ціноутворенні технічних характеристик та коефіцієнту зношеності обладнання, яке використовується з діагностичною метою для забезпечення надання послуг у рамках Програми медичних гарантій; відсутність фінансового резерву процесу реформування (неможливість виплати добавок до заробітної плати без скорочення витрат на інші етапи реформи) тощо. Окреслені можливі напрями удосконалення процесу реформування національної системи охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 50-51, ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1520>.
2. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України №11 від 23.01.2015 р. *Офіційний вісник України* від 03.02.2015 р., 2020, № 7, стор.70, стаття 160, код акта 75481/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/11-2015-%D0%BF?lang=uk>.

3. Зеленський: "COVID-19" показав, що реформи не вийшло. URL: <https://greenpost.press/news/zelenskyj-covid-19-pokazav-shho-reformy-ne-vyjslo-i6628>.
4. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Волчек В.В. Управління змінами в системі охорони здоров'я України: історія та уроки пілотних регіонів : Навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2016, 53 с.
5. Лечение системы: в каком направлении будет развиваться медицинская реформа. URL: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/lechenie-sistemy-v-kakom-napravlenii-budet-razvi-353122/>.
6. Надюк З.О. Державне управління інноваційним розвитком національної системи охорони здоров'я. *Державне будівництво*, 2019, №1. URL.: <http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/view/43/38>.
7. На те, щоб кожен відчув другий і третій етапи медреформи, піде від 3 до 5 років – Бадіков. URL: https://hromadske.radio/podcasts/drive-time/na-te-shchob-kozh-en-vidchuv-druhyy-i-tretyy-etapy-medreformy-pide-vid-3-do-5-rokiv-badikov?fbclid=IwAR3_IHFRL8AUSaK0vXZuQXUKsgrnGLuG9qtpNU6gSQOd0sMSNBZ70laHJI.
8. Очільник МОЗ розповів, як змінюватимуть медреформу: деталі. URL: <https://bykvu.com/ua/bukvy/glava-moz-rasskazal-kak-budut-menjat-medreformu-detali/>.
9. Під приводом виплати надбавок за "COVID-19" уряд згортає другий етап медреформи: НСЗУ змушують укладати угоди з усіма лікарнями. URL: <https://greenpost.press/news/pid-pryvodom-vyplaty-nadbavok-za-covid-19-uryad-zgortaye-drugyj-etap-medreformy-i6402>.
10. «Президентові пропонують нібито просте рішення – повернути все назад. Але це неможливо», – Оксана Мовчан про медреформу. URL: <https://ua-independent.com/prezidentovi-proponuyut-nibito-proste-rishennya-povernuti-vse-nazad-ale-tse-nemozhlivo-oksana-movchan-pro-medreformu>.
11. Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій у 2020 році: Постанова Кабінету Міністрів України №1124 від 27.11.2019 р. *Офіційний вісник України* від 21.01.2020 р., 2020, №5, стор.17, стаття 244, код акта 97628/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1124-2019-%D0%BF>.

12. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України №1013-р від 30.11.2016 р. *Офіційний вісник України* від 06.01.2017р., 2017, №2, стор.175, стаття 50, код акта 84419/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>.
13. Трансформація системи сьогодні розпочався другий етап медичної реформи. URL: <https://moz.gov.ua/article/reform-plan/sogodni-rozpochavsja-drugij-etap-medichnoi-reformi>.

Senyuk Yu. Problems of implementation of the principles of integrative medicine in public management of the healthcare system in the process of its reform

The process of reforming the national health care system in Ukraine has led to diametrically opposed views in society.

The main disadvantage of the reform process, we believe, is the inaccuracy of statistical information. In Ukraine, the total population is unknown – it is approximate, ie the standards for providing resources to the health care system cannot be determined, which affects the ability to optimize the system and further calculations of the need for medical care and services.

Another problematic aspect in the work of private medical institutions is the issue of health risk insurance. Coverage of financial liability in the event of an insured event for a medical error is problematic given the level of wages of natural persons-entrepreneurs who carry out licensed medical activities.

We share the opinion of most experts that a return to the old model of financing the health care system in Ukraine is impossible for many reasons, including the inconsistency of the system before and during the reform process. Violation of the institutional "rules of the game" will lead to the collapse of the system, legal conflicts and numerous lawsuits from patients and private health care facilities.

The problematic aspects of the process of reforming the financing of the health care system of Ukraine are highlighted, namely the disregard in the pricing of technical characteristics and the coefficient of wear of equipment used for diagnostic purposes to ensure the provision of services under the Medical Guarantees Program; lack of financial reserve for the reform process (impossibility to pay wage supplements without reducing costs for other stages of the reform), etc.

Key words: *state policy, state regulation, integrative medicine, mechanism of public administration, reform of the health care system, financing of the health care system.*

UDC 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.28>

M. O. Sychova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management,
Public Management and Administration
of Dnipro State Agrarian and Economic University

I. I. Baidak

Senior Lecturer of the Department of Management,
Public Management and Administration
of Dnipro State Agrarian and Economic University

A. I. Plotnitskaya

Assistant of the Department of Management, Public Management and Administration
of Dnipro State Agrarian and Economic University

MODERN PROBLEMS OF INTEGRATION OF AGRARIAN SCIENCE, EDUCATION AND INDUSTRY IN UKRAINE

The benefits of integration for partners are explored. In particular there are integration promotes educational structures – to improve the quality of the educational process, expand the practice ground, raise the standard of research work, etc.; integration promotes the development of scientific institutions that are part of an integrated formation – to strengthen staffing of researchers, to increase the efficiency and quality of scientific developments, to improve patent and licensing activities, etc.

It has been determined that expanding markets is an integral part of the integration process. Formation of new tenants, caused by integration processes, is accompanied by improvement of planning and accounting work through the establishment of financial accounting centers, development of internal economic and commercial calculations.

It is substantiated that conditions of development of integration processes are connected with delegation of authority by state regulators of agrarian sector; delegation of certain strategic and tactical management authority.

The main groups of legal rules concerning the integration of business, science and education are investigated. In particular there are laws, legislation and regulations governing scientific activities; laws, legislation and regulations governing educational activities; laws, legislation and regulations governing innovative processes.

The main negative economic aspects related to the modern development of science, education and business are identified. In particular there are social and economic instability; funding gap; obsolescence and discrepancy of material and technical facilities for the modern needs of scientific and educational activities; a steady decline in the number of young personnel and reducing the number of researchers and teaching staff due to the lack of adequate payment.

Positive tendencies of development of Ukrainian innovative business are analyzed. In particular there are increasing in the number of small innovative enterprises; increasing of domestic expenditure for research and development; increasing the proportion of extrabudgetary funds in domestic expenditure for research and development.

Key words: agrarian science, industry, legislation, integration, education, development

Formulation of the problem. According to world experience, sustainable social and economic development of any state, as

well as its competitive edge in the foreign markets, is ensured, first of all, by the presence of well-developed environment “generation of knowledge”, based on significant sector of fundamental research in com-

bination with effective education system, on the development of national innovation system, on regulatory and legal framework and on coherent public policy in innovation.

Investing into intellectual capital of developed countries is the most effective way of resource allocation. This implies that the development and structure of R&D Ukrainian sector should meet the growing demand from a number of segments of the business sector on advanced technology. World-class scientific findings, offered by the Ukrainian R&D sector, should be applied in the national economy, precondition for this is the susceptibility of the Ukrainian business sector to innovation. The adoption of such documents at the state level reflects the acknowledgement that the highest authorities of our country consider integration processes to be one of the priorities for the state development.

Analysis of recent research and publications. The analysis of specialized literature has shown that many studies of domestic scientists are devoted to the problems of integration of science, education and business. Significant contributions to this issue were made by such scholars as: Pugach A.M., Breslavets T.I. [1], Voytovich N.V. [2], Stolyarov V.V. [3], and Shubravska O.V. [5].

However, today, this problem has not sufficient theoretical grounding and has a number of outstanding practical points that should be outlined and solutions should be found to further develop efficient and rapid integration of science, education, and industry.

The purpose of the article – to outline the current problems of the integration of agrarian science, education, industry, and to develop a set of modern and effective recommendations that contribute to the effective functioning of the system, which merged various spheres of social activity: education, science and business.

Presentation of the key research findings. Integration of science, education and industry is the association of various spheres of social activities into a single integral system, achieving close collaboration and interaction between them, taking into account the common activities, for effective implementation of functions and achieving goals that can be realized by using the avail-

able resources and mechanisms of state regulation [5, p. 63].

In our opinion, there is a number of advantages that integration partners gain. Among them we highlight such benefits as:

1) integrated establishments in comparison with the subjects of education, science and industry, acting on a relatively autonomous basis (separately) may have advantages gained from the state and local administrations (tax breaks, subsidies, subventions, soft loans, leasing supplies etc.);

2) integration promotes educational structures - to improve the quality of the educational process, expand the practice ground, raise the standard of research work, etc.,

3) integration promotes the development of scientific institutions that are part of an integrated formation - to strengthen staffing of researchers, to increase the efficiency and quality of scientific developments, to improve patent and licensing activities, etc.;

4) integration enables the tenants of agrarian sector to improve staffing, to increase the number of young specialists, to run a farm using innovation development, to increase the competitiveness of manufactured products, to become the leader of the industry, etc.

An integral part of the integration process is the expansion of markets. Formation of new tenants, caused by integration processes, is accompanied by improvement of planning and accounting work through the establishment of financial accounting centers, development of internal economic and commercial calculations [1, p. 8].

Today, neither the Ministry of Education and Science of Ukraine, nor the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, nor the heads of agrarian educational institutions can give a clear forecast on how to train and retrain specialists in terms of meeting the needs of innovative agrarian economy. For this reason, the conditions for the development of integration processes are connected with the delegation of authority: the state regulatory bodies of the agrarian sector, realizing that much more reliable and effective way is to offer the choice for the consumers of educational services, and to delegate

certain powers of strategic and tactical management of integration processes to its participants (first of all, to the organizations that have financial opportunities).

In the case of cooperation between science, education and industry, it is reasonable to propose such a legal form as common activity agreement between institutions. This will provide the opportunity to conduct joint research and the developments of urgent theoretical problems, to hold scientific-methodological conferences, to be engaged in personnel exchanges of scientific, educational and industrial institutions, to create the laboratories on the basis of these institutions for a scientific research. Also such cooperation will ensure the qualitative implementation of educational programs. In this way, an exchange of ideas, knowledge and experience will be carried out.

The mechanisms of such cooperation should be proposed at the State level.

We may note that today's system of scientific, educational and industrial institutions is not approved at the legislative level, however, some its elements are performed in the territory of Ukraine, which would have formed an organizational hierarchical structure for the integration of science, education and production. Thus the organizational mechanism should work, we mean the chronology in designing of structures, detailed analysis and the identification of framework, thoughtful allocation of organizational units and their forms of coordination for maintaining some complex (organizational system) [2, p. 93].

At the state level, it is possible to distinguish between three groups of legal rules that address the issues regarding the operationalizing of business, science and education integration .

1. Laws, legislation and regulations governing scientific activities.
2. Laws, legislation and regulations governing educational activities.
3. Laws, legislation and regulations governing innovative processes.

Laws, legislation and regulations governing integration processes of business, science and education.

The rules of fiscal and tax law, which consolidate the foundations of the legal sta-

tus of scientific, educational and business organizations as entities, and regulate lots of common issues related to economic conditions of integration process.

These are also legal acts on intellectual property protection [3, p. 19].

It should also be noted that legal and organizational foundations have been established in Ukraine for maintenance of integration mechanisms of agrarian education, science and industry, but there are some shortcomings that need to be addressed, above all, at the legislative level.

The process of integrated complexes formation should be performed on the basis of well-founded and regulatory enshrined rules. Experts estimate that the ukrainian legislation in this field is in its infancy today: there is no a single legislative act that would have established the legal mechanisms for the integration process of science, education and business, there is no a system of interrelated and harmonized legislation and regulations that governs the relations in this field.

According to "Ukraine's Innovation Development Strategy for 2010–2020 in the context of Globalization Challenges" it was proposed to take action on:

- 1) modernization of higher education, extension autonomy of higher;
- 2) educational establishments in educational, scientific, financial and economic activities;
- 3) optimization of the network of higher educational institutions; the creation of enlarged regional universities, transforming them into powerful educational, research and innovation centers;
- 4) changes in the approaches of State contracts formation for the training of specialists with a higher education, including training of highly qualified personnel in innovation activities (management, marketing, finance, commercialization); the creation of a single scientific, teaching and methodical training mechanism of personnel for innovation field;
- 5) state support for young people, who are trained and undertake internships in leading foreign universities and research centers in the areas of innovation activity;
- 6) the improvement of educational and scientific infrastructure and the sys-

tem of basic and applied scientific research in higher educational establishments, the implementation of scientific findings into educational process;

7) comprehensive support for research, scientific and technical activities on further development of science in the leading higher educational institutions, the improvement of physical facilities, in particular by providing them with a modern expensive equipment, the development of innovative activity structure and technology transfer for the implementation of scientific and technical developments [4].

Economic conditions for science, education and business integration are connected with the pooling of resources to get the national and commercial effects. It is necessary to create a comfortable environment for the development of innovation in various fields of science and education. It is proposed to provide tax and economic benefits for the enterprises engaged in the development of new technology in production, to ensure the creation of special economic zones, etc.

Speaking about the economic conditions of integration, it should be noted that the destabilizing influence have affected and continue to affect the negative economic phenomena on the development of science, education and business associated with the transitional period:

- 1) social and economic instability;
- 2) funding gap;
- 3) obsolescence and discrepancy of material and technical facilities for the modern needs of scientific and educational activities;
- 4) a steady decline in the number of young personnel and reducing the number of researchers and teaching staff due to the lack of adequate payment. Such situation is the most typical for the field of agrarian education and science.

At the same time, in recent years, there has been a positive trend in the development of Ukrainian innovation business: increasing in the number of small innovative enterprises, increasing of domestic expenditure for research and development, increasing the proportion of extrabudgetary funds in domestic expenditure for research

and development. Under these conditions, the study of the impact of integrated information technology development on enterprise development of the country is more urgent than ever.

Conclusion. Solving these problems should promote the development of integration processes in the agrarian sector, motivate the partners to integrate. It is assumed that the integration of agrarian education, science and production will lead to an increasing innovative capacity of the agrarian economy. The purpose of the projects and programmes carried out in this area is to improve competitiveness of domestic enterprises by training good labour practices for their staff and nice transfer between agrobusiness and science.

The integration processes must develop in certain organizational forms (technoparks, research universities, scientific production associations, consulting companies, etc.) which are capable of solving research, educational and production tasks, as well as of meeting employers' needs in highly qualified staff.

References:

1. Breslavets T.I. "Integration of education, science and industry as part of modern development". *Visnik DDFA. Ekonomichni nauki*. 2014. № 2. P. 8–16.
2. Voytovych N.V. "The formation of integrating cluster in the agrarian sector". *Zbirnyk naukovih pratz Tavriyskogo derzhavnogo agrotehnologichnogo universitetu (ekonomichni nauki)*. 2013. № 2(6). P. 93–99.
3. Stolyarov V.V The formation of the agrarian sector development strategies in the conditions of Globalization. *Ekonomika AПК*. 2014. № 4. P. 18–23.
4. Ukraine's Innovation Development Strategy for 2010-2020 in the context of Globalization Challenges / contributing authors: G.O. Androschuk, I.B. Zhilyaev, B.G. Chyzhevsky, M.M Shevchenko. K. : parlamentske vyd-vo, 2009. P. 632.
5. Shubravskaya O.V. Integration Perspectives of Ukraine: benefits and risks for the agrarian sector. *Ekonomika Ukrayiny*. 2014. № 1. P. 63–73.

Сичова М. О., Байдак І. І., Плотницька А. І. Сучасні проблеми інтеграції аграрної науки, освіти та бізнесу в Україні

Досліджено переваги, які отримують партнери з інтеграції. Зокрема, інтеграція допомагає освітнім структурам у таких аспектах, як: підвищення якості навчально-виховного процесу, розширення практичної бази, підвищення рівня науково-дослідної роботи тощо; інтеграція сприяє розвитку наукових установ, що входять до складу інтегрованої формації, посилює штатний склад дослідників, підвищує ефективність та якість наукових розробок, покращує патентну та ліцензійну діяльність тощо.

Визначено, що невід'ємною частиною інтеграційного процесу є розширення ринків збуту. Формування нових структур, викликане інтеграційними процесами, супроводжується вдосконаленням планово-бухгалтерської роботи через створення центрів фінансового обліку, розвиток внутрішніх економічних і комерційних розрахунків.

Обґрунтовано, що умови розвитку інтеграційних процесів пов'язані з делегуванням повноважень державними регулюючими органами аграрного сектору; делегуванням певних повноважень стратегічного та тактичного управління.

Досліджено основні групи правових норм, які стосуються питань інтеграції бізнесу, науки та освіти. Зокрема, існують закони, законодавство та положення, що регулюють наукову діяльність; закони, законодавство та положення, що регулюють освітню діяльність; закони, законодавство та положення, що регулюють інноваційні процеси.

Визначено головні негативні економічні аспекти, що пов'язані із сучасним розвитком науки, освіти та бізнесу. Зокрема, існує соціальна та економічна нестабільність; розрив у фінансуванні; застарілість та невідповідність матеріально-технічних засобів сучасним потребам наукової та навчальної діяльності; постійне скорочення чисельності молодих кадрів та зменшення кількості дослідників та викладачів через відсутність належного рівня оплати.

Проаналізовано позитивні тенденції розвитку українського інноваційного бізнесу. Зокрема, відбувається збільшення кількості малих інноваційних підприємств; збільшення внутрішніх витрат на дослідження та розробки; збільшення частки позабюджетних коштів у внутрішніх витратах на наукові дослідження та розробки.

Ключові слова: аграрна наука, бізнес, законодавство, інтеграція, освіта, розвиток.

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.29>**О. І. Угоднікова**

кандидат економічних наук,
доцент кафедри туризму та готельного господарства
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ ТА ГОТЕЛЬНО-РЕСТОРАННОГО ГОСПОДАРСТВА ШЛЯХОМ ВПРОВАДЖЕННЯ СТЕЙКХОЛДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОЮ МОДЕЛЮ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ

Одним із пріоритетних напрямів розвитку туризму, готельного та ресторанного бізнесу є забезпечення того, щоб вони були орієнтовані на реалізацію поставлених стратегічних цілей з знаходження механізмів їх досягнення. Важливими є ступінь техніко-економічного аналізу туристичних, готельних і ресторанних послуг та відкритість сучасного ринку під час розроблення стратегічних планів, розвиток відносин зі стейкхолдерами – зацікавленими сторонами, що суттєво впливає на діяльність окремих компаній і загальний розвиток галузі туризму, готельно-ресторанного бізнесу. Одним із елементів стратегічного управління на державному рівні може стати стейкхолдерно-орієнтована модель державного управління туризмом і готельно-ресторанним господарством.

У статті було проаналізовано теоретико-методичні підходи до визначення поняття «стейкхолдер» з урахуванням його комплексності та системності. Зазначимо, що стейкхолдерні моделі розвитку систем доцільно відображати комплексно з урахуванням складових елементів системи та їхніх взаємозв'язків. У статті також було проаналізовано підходи до побудови моделі стратегічного управління туризмом на державному рівні. Визначено особливості забезпечення стратегічного державного управління в галузі туризму та готельно-ресторанного господарства. Для подальшого дослідження було визначено пріоритетні аспекти побудови стейкхолдерно-орієнтованої моделі державного управління в галузі туризму та готельно-ресторанного господарства. Відповідно до проведеного аналізу було розроблено та обґрунтовано рекомендації щодо побудови стейкхолдерно-орієнтованої моделі державного управління в галузі туризму та готельно-ресторанного господарства з метою забезпечення стратегічного розвитку цих галузей економіки держави. У результаті дослідження було зроблено висновок щодо доцільності використання системи стейкхолдерів з метою забезпечення стратегічного розвитку для таких галузей, як туризм і готельно-ресторанне господарство, що мають високий ступінь залежності від зовнішніх факторів впливу, отже, важливо аналізувати роль стейкхолдерів у забезпеченні їхнього розвитку.

Ключові слова: державне управління в галузі туризму, механізми державного управління, стейкхолдери, туризм і готельно-ресторанне господарство.

Постановка проблеми. Актуальність застосування управлінських підходів, що враховують діяльність стейкхолдерів у галузі туризму та готельно-ресторанного господарства на державному рівні, полягає у низці недоліків, які мають підходи, що не враховують взаємодію внутрішнього та зовнішнього до господарюючої системи середовища, а саме [1]:

– недостатні потужності бізнесу на ринку, відсутність орієнтації на основні переваги підприємства в умовах жорсткої конкуренції;

– супроводження процесів інвестування певною часткою ризику для отримання прибутку, що напряму залежить від дій стейкхолдерів та інвестиційної політики держави;

– інтерес до інформації про діяльність підприємства кредиторів та їхню роль

у розвитку підприємства шляхом надання інвестицій чи визначення порядку сплати кредитів і позик, створення державою сприятливого інвестиційного клімату;

- найбільш раціональна оцінка ефективності державного управління та прийняття управлінських рішень має супроводжуватися забезпеченням релевантною інформацією, що має включати дані про діяльність стейкхолдерів;

- працівники підприємства, як стейкхолдери бізнес-процесів, зацікавлені у своєчасній виплаті заробітної плати, соціальних гарантій, що можна використовувати з погляду мотивації та побудови корпоративної культури;

- організація роботи з постачальниками має належати до плану роботи зі стейкхолдерами підприємства;

- споживачі зацікавлені в стійкості позиції підприємства, що може бути забезпечене стабільним фінансовим станом;

- успішна робота підприємства залежить від роботи державних організацій, а також розвитку економічної інфраструктури регіону, які, у свою чергу, також пов'язані з розвитком підприємства.

Отже, побудова ефективної стратегії розвитку підприємства неможлива без врахування діяльності стейкхолдерів, особливо для галузі туризму та готельно-ресторанного господарства, адже вони характеризуються високим ступенем конкуренції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підвищення ефективності державного управління в галузі туризму та готельно-ресторанної справи розглядалися у роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців [1–7], наприклад: О.В. Ареф'єва, А. Hillman, G. Keim, А.А. Артамонова, А.Г. Асмолова, Ю.Г. Яценко, J. Frooman та інших.

Мета статті – побудувати стейкхолдерно-орієнтовану модель державного управління, що забезпечить стратегічний розвиток підприємств, з урахуванням специфіки галузі туризму та готельно-ресторанного господарства.

Завданнями статті є такі:

- надати теоретичне визначення поняття «стейкхолдер»;

- проаналізувати підходи до побудови моделі стратегічного державного

управління в галузі туризму та готельно-ресторанної справи;

- визначити пріоритетні аспекти побудови стейкхолдерно-орієнтованої моделі державного управління;

- надати рекомендації щодо побудови стейкхолдерно-орієнтованої моделі стратегічного управління на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «стейкхолдер» у широкому розумінні охоплює зацікавлених у розвитку підприємства чи зниженні показників його діяльності суб'єктів економічних систем. До стейкхолдерів можна відносити таких учасників ринку [2]: інвесторів, що проводять інвестування для отримання прибутку; кредиторів; адміністративно-управлінський апарат; працівників підприємства; постачальників; споживачів; державну, регіональну, муніципальну владу; громадські організації; конкурентів тощо. «Економіко-математичний словник» наводить таке визначення поняття: «Стейкхолдери – особи, зацікавлені в діяльності компанії. Наприклад, «зацікавлені сторони» підприємства можуть бути представлені такими групами: працівниками, управлінським апаратом компанії, філіями, акціонерами, постачальниками, споживачами; кредиторами, виконавчими та законодавчими органами України, органами державної влади України» [3].

Для побудови моделі стратегічного управління з погляду забезпечення орієнтації на стейкхолдерів підприємства необхідно визначити основні аспекти питання стратегічного управління.

Стратегічне управління на державному рівні – це в широкому розумінні «стратегічна інтеграція», що поєднує цілі та завдання розвитку держави, що дає їм можливість інтегрувати бачення та організаційний підхід для встановлення їхньої відповідності до наявних можливостей (потенціалу) та порівняння їх із плановими показниками. Концепція стратегічного управління є серцем стратегічного мислення, а її застосування відображає його характерні риси [4].

Характерні риси стратегічного управління підприємством пов'язані з такими факторами [5]: специфікою галузі,

масштабами підприємства (залежно від галузевих специфікацій); видом продукції та послуг, спеціалізацією, концентрацією та рівнем співпраці зі стейкхолдерами; наявністю (відсутністю) науково-технічного потенціалу; рівнем управління; кваліфікацією персоналу тощо.

Стратегічне управління на державному рівні – це система, яка використовує стратегічне прогнозування, стратегічне планування та можливості розробляти стратегічні плани та поточні щоденні заходи, необхідні для досягнення своїх стратегічних цілей.

Місія – точна причина існування підприємства, організації. У вузькому значенні – це галузь вибору діяльності та послуг, ринковий вибір і шляхи отримання прибутку, залучення інвестицій, розподіл доходів тощо [6, с. 20].

Мета – завершити місію та виконати її. Місія визначає правовий статус компанії, який визначає основні напрями та керівні принципи розвитку організації. Усі перспективні плани та наслідки діяльності – похідні від її місії.

У рамках загальної місії доцільно вибрати кілька компонентів: зовнішнє середовище; працівників, вимоги до них, принципи найму та роботи персоналу; діяльність щодо організації виробництва; задоволення потреб споживачів; зростання компанії та політику поведінки тощо.

Формулювання системи цілей має відповідати таким вимогам: вони повинні бути точними та кількісно вимірними, перспективними, охоплювати всі рівні державного управління, бути досяжними та зрозумілими, доповнювальними та послідовними [7].

Система показників, за допомогою яких можна виконати всі вимоги, які описані вище до формування системи цілей стратегічного управління на державному рівні, може бути представлена такими елементами: фінансовими можливостями, прибутковістю, ринком, рентабельністю соціальної відповідальності, управлінням персоналом, продукцією, маркетингом, виробничими можливостями.

Формулюючи місію, підприємство знаходить свій спосіб ведення бізнесу, відокремлюючи його від своїх конкурентів. Проте є загальні перешкоди та небезпеки.

Є дві стратегії планувальних заходів для виявлення таких бар'єрів і ризиків: зовнішня та внутрішня.

Зовнішній аналіз – процес зовнішньої оцінки чинників. Зовнішній аналіз зосереджений на двох цілях:

1) визначення факторів, які можуть сприяти досягненню цілей державного управління;

2) виявлення загроз і ризиків, тобто зовнішніх умов, що обмежують здатність системи державного управління досягати поставленої мети.

Серед загроз і ризиків можна виділити такі [7]:

а) глобальні фактори (умови та тенденції в макросередовищі): загальні економічні, соціальні, демографічні, політичні, юридичні, природні, міжнародні та інші;

б) локальні фактори (сукупність організацій, які виробляють товари або послуги, здатні обмінюватися одне з одним із погляду споживчої якості та використання).

Звичайно, важко оцінити майбутній вплив глобальних факторів. Отже, спроби здійснити планування та оцінку вимагають від фахівців із стратегічного управління на державному рівні максимально зосередити увагу на питаннях, що виникають усередині окремих галузей економіки.

Локальні чинники більше пов'язані зі специфікою бізнесу. Зокрема, в рамках міжсекторального аналізу слід враховувати такі фактори:

а) Споживчі (обсяги та характеристики ринку, зростання ринку, рівень попиту (сезонність і частоту), диференціацію послуг, чутливість до ціни, можливість встановлення споживчих цін);

б) Постачальники (інтенсивність конкуренції між постачальниками, рівень вертикальної інтеграції з постачальником, ціноутворення);

в) Конкуренти (основні конкурентні сили галузі, включно з розподілом ринку, інтенсивність конкуренції, конкурентні переваги в галузі та інше);

г) Технологія (ступінь заміщення технології інноваційними розробками, вплив технологічних змін на якість продукту чи послуги, можливість вигоди від зміни технології, вплив технологічних змін на ціни).

Важливим результатом галузевого аналізу є визначення ключових чинників успіху в галузі. Процес характеризується багатьма показниками управління бізнесом (випуск, співвідношення якості, рівень цін тощо), що визначають здатність організації конкурувати на ринку.

Внутрішня оцінка – це процес оцінки та контролю, що є результатом аналізу внутрішніх чинників та ефективності чи неефективності управління ними [5].

Головне завдання внутрішнього аналізу – визначити сильні та слабкі сторони в системі державного управління. Сильними сторонами є унікальні риси, притаманні лише цій системі, або її характеристики, що визначають її конкурентоспроможність.

Сутність бізнес-стратегії відображає особливості діяльності підприємств та організацій, етапи розвитку, конкурентоспроможність тощо. На формування бізнес-стратегії суттєвий вплив здійснюють різні категорії стейкхолдерів.

Побудова стейкхолдерно-орієнтованої стратегії управління на державному рівні полягає у визначенні та оцінці ризиків головних груп стейкхолдерів, проведенні їхньої оцінки та впливу, а також їхніх можливих наслідків, проведенні відповідних управлінських дій.

Проведемо ідентифікацію та аналіз ризиків, а також запропонуємо методик

управління з урахуванням взаємодії стейкхолдерів. Схематично стратегічне управління на державному рівні з орієнтацією на ризики, що можуть бути викликані впливом стейкхолдерів, можна відобразити у вигляді схеми – рис. 1.

Для реалізації цієї схеми необхідно провести ідентифікацію ризиків, які можуть виникнути під час реалізації стратегії.

У результаті проведення ідентифікації ризиків отримуємо реєстр ризиків. Пропонуємо провести класифікацію ризиків для їх розміщення у реєстрі з урахуванням специфіки галузі туризму та готельно-ресторанного господарства. Отже, основними групами у класифікації будуть технологічні, фінансово-економічні, людські, юридичні, соціальні та екологічні ризики.

Для проведення оцінки ризиків необхідно визначити групу експертів, які шляхом експертного опитування визначать ступені вірогідності настання ризиків дії стейкхолдерів і потужність їхнього впливу – табл. 1.

Кожна група експертів вносить власні пропозиції для реєстру ризиків. Для аналізу ризиків пропонується поєднати метод «мозкового штурму», метод номінальних груп і метод Дельфі.

На першому етапі ідентифікації складатиметься орієнтовний перелік ризиків із кожної групи за допомогою проведення «мозкового штурму». Далі кожен з експертів

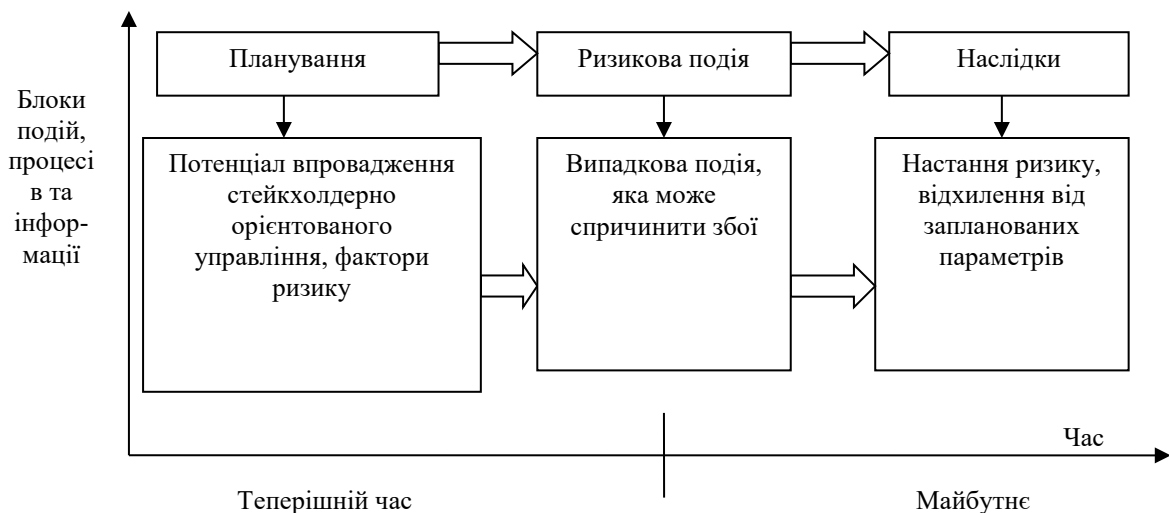


Рис. 1. Схема стратегічного управління на державному рівні з орієнтацією на ризики, що можуть бути спричинені впливом стейкхолдерів

Таблиця 1

Підбір експертів для ідентифікації ризиків

№ п/п	Група класифікації	Напрямок
1.	технологічні	санітарно-епідеміологічні служби, відділи інформаційних технологій; аналітичні лабораторії; група АСУ
2.	фінансово-економічні	економічний, фінансовий, бухгалтерський відділи
3.	людські	департамент управління персоналом і розвитку
4.	юридичні	правовий відділ або окремі юристи, що працюють із підприємством чи організацією, договірний відділ
5.	соціальні	департамент маркетингу та збуту
6.	екологічні	аналітична лабораторія; санітарно-епідеміологічні служби

Таблиця 2

Аналіз ризиків у стейкхолдерно-орієнтованій стратегії управління

Фактори ризику	Важливість
Технологічні ризики	
невідповідність запланованих технічних показників операційної діяльності	2
технічні труднощі, пов'язані з налагодкою обладнання	4
виникнення перебоїв у роботі обладнання	4
невідповідність ресторанної чи готельної матеріально-технічної бази санітарним нормам і стандартам	1
недостатня надійність і безпечність нового обладнання	1
невідповідність потужностей нового обладнання пропускній здатності ресторану чи готелю	1
ризик перепадів напруги	2
збільшення кількості поточних ремонтів наявного обладнання на комплексах	3
недостатній резерв потужності для обладнання готельно-ресторанного господарства	1
Фінансово-економічні ризики	
погіршення економічної ситуації в країні, зростання інфляції	6
можливість зміни цін на обладнання, енергоносії та паливо, що може призвести до погіршення результатів проєкту	5
зміни курсу іноземних валют	5
неспроможність підприємства виплатити відсотки та тіло позики чи кредиту	1
зниження запланованих об'ємів виробництва	1
нестача коштів для погашення кредитів	1
зниження відсотка розрахунків за надані послуги	2
прорахунки у визначенні економічного ефекту від діяльності	1
неправильне врахування факторів сезонності	1
маркетингові ризики	1
ризики недосконалості проведення тендерів	1
Людські ризики	
неналежна організація управління	1
недостатня кваліфікація спеціалістів	2
недостатня кваліфікація у працівників суб'єктів господарювання, що обслуговують на основі підряду	1
управлінські ризики	2
ризики, пов'язані з роботою персоналу (людський фактор)	2
Юридичні ризики	
зміни податкового законодавства	5
зміни законодавства, яке пов'язане з водовідведенням і діяльністю туристичних підприємств і підприємств готельно-ресторанного господарства	3
зміни законодавства щодо енергозбереження	4
заборона або перешкоджання влади в діяльності	5
Соціальні ризики	
зниження якості надання послуг	1
негативна суспільна думка	3
негативне ставлення колективу підприємства до змін	2
Екологічні ризики	
забруднення навколишнього середовища	1
втрата рекреаційного потенціалу територій	1
надзвичайна ситуація, пов'язана із природними явищами	1
техногенні ризики	1

визначає за 10-бальною шкалою важливість кожного ризику у своїй групі. Формується список ризиків, у якому вони класифіковані та розташовані в порядку убутання важливості. Усі групи ризиків по чергово передаються на розгляд кожної групи експертів, які вносять певні зміни чи роблять коментарі щодо ризику, його взаємодії чи залежності від інших ризиків. На останньому етапі формується остаточні списки ризиків, де вони класифіковані та проранжовані за важливістю – табл. 2.

Ця таблиця свідчить про ті ризики, які виникають через вплив стейкхолдерів на розвиток державного управління. Подальше управління повинно базуватися на включенні цього переліку ризиків до стратегічного плану, пошуку механізмів організаційного забезпечення можливостей уникнення цих ризиків і контролю фактичних показників у разі настання цих ризиків із можливістю корегування відносин із відповідною групою стейкхолдерів, що здійснили цей вплив.

Висновки і пропозиції. Отже, стейкхолдери відіграють важливу роль у досягненні цілей підприємства. У своїй сукупності вони становлять цілісність, систему, управління якою є важливою функцією менеджменту. Для цього менеджери повинні визначити склад такої сис-

теми, виявити потреби й очікування окремих її елементів-стейкхолдерів, а потім впливати на ці очікування.

Список використаної літератури:

1. Арефьева О.В., Комарецька П.В. Інтереси стейкхолдерів в організаційному забезпеченні стратегічного управління фінансовим потенціалом підприємств. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 9. С. 80.
2. Hillman A., Keim G. Stakeholder value, stakeholder management and social issues: What's the bottom line? *Stakeholder Management Journal*. 2001. 22: P. 125–139.
3. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. Москва : Дело. Л.И. Лопатников, 2003.
4. Артамонов А.А. Функції управління ризиками в процесі реалізації інвестиційних проектів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05. Санкт-Петербург, 2003. 124 с.
5. Асмолов А.Г. Психологія особистості: культурно-історичне розуміння розвитку людини. Москва : Смысл, 2007. 528 с.
6. Яценко Ю.Г., Неизвестный С.І. Особливості цілепокладання проектної діяльності на різних рівнях зрілості бізнесу. *Управління розвитком складних систем*. 2011. № 8. С. 75–84.
7. Frooman J. Stakeholder influence strategies. *Acad. of management rev.* 1999. Vol. 24. № 2.

Uhodnikova O. Conceptual approaches to mechanisms modernization of public administrative regulation of tourism and hospitality and restaurant industry by introduction of stakeholder-oriented strategic development model

One of the priority areas of the tourism development, hospitality and restaurant business is to ensure that they are focused on the achievement of strategic goals and finding mechanisms to achieve them. Important are the degree of technical and economic analysis of tourism, hospitality and restaurant business and the openness of the modern market in the strategic plans development, the development of relationships with stakeholders, which significantly affects the activities of individual companies and the overall development of tourism, hospitality and restaurant business. One of the elements of strategic management at the public administrative level can be a stakeholder-oriented model of state management of tourism and hospitality and restaurant business. The article analyzes the theoretical and methodological approaches to the definition of stakeholder, taking into account its complexity and systematic nature. It should be noted that stakeholder's models of system development should be presented in a comprehensive way, taking into account the constituent elements of the system and their interconnections. The article also analyzes approaches to building a strategic tourism management model at the state level. The peculiarities of providing strategic public administration in the field of tourism and hospitality and restaurant management are determined. Priority aspects of building a stakeholder-oriented model of public administration in tourism and hospitality and restaurant management were identified. According to the analysis, recommendations were developed and substantiated to build a stakeholder-oriented model of public administration in tourism and hospitality and restaurant business in order to ensure the strategic development of these sectors of the

national economy. The study concluded that it is appropriate to use a stakeholder system to provide strategic development for industries such as tourism and the hospitality and restaurant business, which are highly dependent on external influences, so it is important to analyze the role of stakeholders in ensuring their development.

Key words: *public administration in the tourism industry, mechanisms of public administration, stakeholders, tourism and hospitality and restaurant business.*

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.30>

Д. О. Харечко

кандидат наук із державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ

Благоустрій населених пунктів уособлює сукупність заходів, які спрямовані на створення та підтримку екологічно, функціонально, естетично і інформативно організованого середовища. Сектору послуг благоустрою необхідне державне управління як цілеспрямований вплив керівних органів на муніципальний сектор благоустрою муніципального господарства для його орієнтації на задоволення потреб громадян у послугах, підвищення ефективності роботи та постачання якісного результату.

Від якості державного управління безпосередньо залежать не тільки результати роботи сектору благоустрою, але й вибір методів і засобів для їх досягнення. Також важлива роль державного управління в муніципальному секторі благоустрою послуг, у сприянні підвищенню ефективності суспільного виробництва завдяки створенню умов, які вивільняють час громадян і сприяють високопродуктивній праці. До державного управління сектором благоустрою належить визначення інтересів і потреб громадян у наданні послуг, визначення мети обслуговування громадян і ринкового розподілу ресурсів та організація кооперованої роботи працівників, які надають послуги.

На якість державного управління сектором благоустрою, ефективність роботи всієї системи сервісу і рівень задоволеності громадян послугами дуже сильно впливає рівень кваліфікації службовців. У сфері благоустрою на сучасному етапі постають такі завдання: організація благоустрою, озеленення території населених пунктів, захисту, охорони, використання і відтворення міських лісів і, особливо, охоронюваних природних територій, які розташовані в межах населених пунктів поселення; організація встановлення показників із назвами вулиць і номерами будинків, а також освітлення вулиць; організація збору, вивезення сміття та побутових відходів.

Нині об'єктом державного управління в сфері послуг благоустрою є муніципальний сектор благоустрою місцевого господарства з трудовими колективами й окремими особами, сукупність моральних, правових, соціально-економічних та інших відносин, які виникають між людьми під час виробництва та обігу послуг. Щоб створити умови конкурентного ринку, міжгалузевий комплекс благоустрою може виступати об'єктом управління в такій сфері.

Комплекс благоустрою уособлює сукупність взаємопов'язаних компаній різних форм власності, які діють у сфері благоустрою, що характеризується високим рівнем сполучення між складовими елементами і підвищеною стійкістю щодо зовнішнього середовища. При цьому передбачається, що за благоустрою міста створюються здебільшого громадські блага, які характеризуються неділимістю і конкурентоспроможністю, до них відносять такі: прибирання сміття, його утилізація; освітлення вулиць; ремонт тротуарів і доріг.

Ключові слова: благоустрій, державне управління, формування та реалізація, сучасний етап, комплекс, надання послуг, населений пункт, комплекс.

Постановка проблеми. Під час визначення об'єктом державного управління комплексу благоустрою слід брати до уваги, що ці комплекси відповідальні не тільки за свою прибутковість, але

й за соціально-економічні процеси, мають сильно виражений соціальний складник в оцінці їхньої ефективності. Благоустрій є поєднанням різнофункціональних об'єктів, які мають впорядковані взаємозв'язки, що надають поєднанню об'єктів такі якості, як цілісність. Система благоустрою

та озеленення населеного пункту уособлює систему прийняття рішень, орієнтованих на екологічне, соціально-економічне, архітектурно-планувальне та інженерне рішення території.

До основних завдань благоустрою населених пунктів належать такі: залучення інвестицій в інфраструктуру, житлове будівництво і комунальне господарство; передбачення і попередження негативних суспільних наслідків майнового і соціального розшарування міста; організація земельних відносин і правил обігу нерухомості; планомірний контроль екологічної ситуації в населеному пункті. Загальна мета прогнозування полягає в створенні необхідної інформаційної бази для прийняття довгострокових містобудівних рішень, а також розроблення цих рішень у вигляді моделей, стратегій, варіантів. Органи місцевого самоврядування забезпечують розроблення короткострокових, середньострокових і довгострокових містобудівних прогнозів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Беручи за основу теоретичний аналіз джерел літератури з державного управління у сфері благоустрою, було визнано, що під час розроблення плану стратегічного розвитку міста беруться до уваги документи економічного і містобудівного прогнозування територіального розвитку міста. Основний документ прогнозування – це довгострокова стратегія містобудівного розвитку міста, що розробляється органами місцевого самоврядування [3].

Із світового досвіду та аналізу спеціалізованої літератури випливає, що немає якоїсь єдиної ідеальної моделі в управлінні благоустроєм муніципального утворення, однакової для всіх територій країни. У цій сфері представлений величезний вибір національних систем із неоднозначною специфікою, яка часто суперечить стандартній теорії оптимального моделювання. Сьогодні дуже поширена практика прийняття муніципальних цільових програм із благоустрою території.

Вивчення практичного досвіду та теоретично-методичний аналіз джерел літератури засвідчили низьку ефективність комплексу заходів, орієнтованих на досягнення чітко окресленої містобудівної мети, яка має технічний, економічний, соціаль-

ний і культурний виміри, з визначенням складу та змісту заходів, обсягу необхідних фінансових та інших ресурсів, джерел їх надходження і механізмів реалізації програмних заходів [5]. Цільові програми з благоустрою не завжди розробляються згідно із затвердженим планом першочергових заходів реалізації генерального плану розвитку міста.

Мета статті – з'ясувати ефективність реалізації державного управління благоустроєм населених пунктів на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Програми з благоустрою фінансуються місцевим бюджетом за відповідним розділом дохідної частини в межах, затверджених на поточних фінансовий рік [6]. До обов'язкових видів муніципальних програм належать такі: програма щодо поліпшення житлових умов населення з урахуванням зносу аварійного і старого житла, а також будівництва нового житлового фонду; програма з озеленення міських територій; програма нічного освітлення населеного пункту; програма з розміщення візуальної інформації та реклами; екологічна програма; програма із запобігання надзвичайним ситуаціям.

Сфера благоустрою належить до числа важливих об'єктів державного управління та характеризується різноманітними видами діяльності і значною різноманітністю послуг і благ, що надаються. Розвиток і функціонування сфери благоустрою ускладнюються наявністю низки гострих проблем, до яких належать управлінські, майнові, екологічні, фінансові. Успішне вирішення цих проблем можливе лише шляхом впорядкування управлінського процесу і формування ефективної системи управління з урахуванням особливостей цієї сфери, формування конкурентного середовища.

З ростом міст і збільшенням промислово-технологічного рівня проблема благоустрою територій стає все більш значущою і, як правило, вимагає ретельно продуманих зважених рішень у державному управлінні, які пов'язані з плануванням роботи організацій із благоустрою з використанням територіальних ресурсів. Благоустрій територій уособлює комплекс заходів із планування і озеленення наявних і створення нових територій, і, як

правило, охоплює досить об'ємне коло соціально-економічних, санітарно-гігієнічних, інженерних і архітектурних питань, вирішення яких може становити складність як із фінансового погляду, так і в скоординованих діях із боку державного управління.

Підтримка високого рівня благоустрою безпосередньо залежить і від самих громадян, від ступеня їхньої свідомості, бажання і можливості допомагати органам місцевого самоврядування. Сфера зовнішнього благоустрою є однією з головних галузей у життєзабезпеченні муніципального господарства, яка безпосередньо впливає на комфорт, зручність, безпеку, естетичний стиль і загалом на рівень життя населення. Важливим у сфері благоустрою території населених пунктів є раціональне розміщення будівель, призначених для відпочинку, інженерного-технічного обладнання, з урахуванням збереження архітектурної та історичної зовнішності.

Зазначені специфічні завдання, як правило, простіше вирішуються в міських і сільських поселеннях і набагато важче в місті, тому що є на великій території і вимагають більше погоджень з іншими органами різних рівнів, де, відповідно, більше вимог і до містобудівних. Але в міському окрузі знаходить своє завершення соціально відтворювальний цикл: будинок – робота – відпочинок. Низький рівень привабливості території є чинником, що стримує соціально-економічний потенціал розвитку території, незадоволеність населення в комфорті міського середовища.

Проблеми інвестиційної привабливості виражені в нерозвиненості інвестиційної інфраструктури через недостатнє фінансування, низьку власну дохідну базу населеного пункту, відсутність або малу підтримку регіональних фондів, для залучення інвестицій на соціально-економічний розвиток територій. До економіко-організаційних проблем відносять нерозвиненість конкурентного середовища, неефективність системи управління благоустроєм території, збитковість муніципальних підприємств, невирішені питання власності. Знос виробничої інфраструктури викликає погіршення екологічної обстановки. Ігнорування ролі маркетингу і брендингу територій знижує привабливість населених пунктів як місць

потенційної міграції працездатного населення і туристичних об'єктів.

Проблема благоустрою на різних етапах розвитку містобудування пов'язана з вирішенням складних завдань формування матеріально-просторового середовища міст, її архітектурно-художнього і функціонального змісту. Є необхідність створювати сприятливе середовище для життя населення в містах, що мають складний характер функціонально-планувальних і просторових зв'язків. У цих умовах комфортне середовище повинно вирішуватися на основі комплексного обліку соціальних процесів і тенденцій, що відбуваються в містах. Тому на сучасному етапі розвитку міст необхідно розглядати їхній благоустрій як складну складову архітектурно-просторової містобудівної системи, пов'язаної безпосередньо з функціональною організацією населених пунктів.

Складність вирішення завдань благоустрою в сучасному містобудуванні вимагає використання системного підходу насамперед на проєктних стадіях досліджень на всіх етапах містобудівного проєктування, починаючи від отримання і обробки інформації по галузевим сферам і науково-технічному прогресу в них, встановлення цільових завдань зовнішнього благоустрою і визначення їхнього ресурсного забезпечення, вибору конкретного рішення з встановленням черговості і поетапної реалізації проєкту в процесі формування міських ансамблів. Під час проєктного дослідження особливостей взаємодії елементів системи благоустрою із системою відкритих просторів на різних містобудівних рівнях у різних функціональних і планувальних умовах слід виявляти характер впливу елементів благоустрою.

Благоустрій має відповідати вимогам взаємопов'язаних систем і підсистем різного рівня і значення, які, у свою чергу, сприяють встановленню оптимальної масштабної пропорційності забудови та прилеглих відкритих просторів, а також використанню всього різноманіття засобів виразності видів мистецтва, твори яких окремо або в комплексі формують і забезпечують естетичні якості середовища і загалом позитивний вплив на людину [3]. Також не варто забувати, що під час формування благоустрою обов'язково слід враховувати історичні особливості

розвитку індивідуальності міст, які несуть і відображають риси стильових ознак культури відповідних епох.

Предметне середовище в усьому його різноманітті, яке формується з використанням елементів благоустрою, є важливим складником просторової єдності міських територій в умовах їхнього зростання і взаємопов'язаного розвитку в групових системах населених місць. Вона повинна забезпечувати задоволення соціального замовлення суспільства, завершуючи архітектурно-художній вигляд та ідейно-образний зміст ансамблів, створювати умови для комплексного їх функціонування на всіх містобудівних рівнях. Однією з найбільш складних проблем благоустрою є синтез мистецтв, для вирішення якого необхідне знання закономірностей взаємодії різних видів образотворчих мистецтв у населеному пункті.

Високі художньо-естетичні якості ансамблів площ, вулиць, житлових і промислових районів можуть досягатися лише якістю синтезу в міському середовищі. У цих умовах система благоустрою, що включає твори архітектури, скульптури, фонтани, стели, відповідно трактовані елементи обладнання, форми поверхні землі, монументального живопису, уособлюють композиційну систему, побудовану на основі загальних закономірностей. Проблеми включення у внутрішньо-міські відкриті простори монументально-декоративних скульптур, а також інших творів образотворчого мистецтва, здійснення в містах планів монументальної пропаганди входять частково в проблему благоустрою.

Благоустрій міст висуває свої вимоги до естетики інженерно-технічних пристроїв різних типів, що забезпечують інженерне обладнання і технічний благоустрій міських територій. Естетика архітектурно-ландшафтних композицій та інженерно-технічного обладнання територій визначає значною мірою вигляд сучасних міст. Використання у впорядкуванні штучно створених або природних форм рельєфу і матеріалів є однією з найбільш складних проблем у формуванні естетичних і функціональних якостей населених пунктів.

Тут повинні вирішуватися завдання створення своєрідних композицій із різ-

них форм рельєфу, забезпечуватися довговічність і збереження зовнішніх якостей матеріалів, з яких формується обладнання відкритих просторів. Поряд із методичними аспектами формування системи благоустрою як явища, що впливає на соціально-культурні процеси і чинного в сфері матеріально-просторового середовища населених місць, суттєве значення має система державного управління проектуванням і реалізацією проектів благоустрою [1].

Ця частина проблеми благоустрою лежить в іншій сфері знань і практичної діяльності, а саме в сфері управління міським господарством. Це зумовлює те, що під час управління діяльністю у сфері благоустрою населених пунктів у вирішенні комплексу завдань іноді включається низка невласних для містобудування питань, що швидше за все належать до комунального господарства. Такий стан вимагає послідовного дослідження всього комплексу явищ і процесів, пов'язаних із проблемою благоустрою саме в сфері містобудівної діяльності, і виключення з неї питань, що належать до сфери комунального господарства.

Необхідність у чіткому окресленні проблеми благоустрою, пов'язана з тим, що комплексне вирішення всіх вхідних у неї художньо-естетичних, архітектурних, функціонально-планувальних, соціально-економічних завдань вимагає володіння знаннями теоретичної і методологічної основи благоустрою [6]. Це забезпечить чіткість планування і фінансування проектних і будівельних робіт, включно з реалізацією творчих пропозицій художників і дизайнерів, розглядом завдань зовнішнього благоустрою в сфері містобудівної та художньої діяльності, пов'язаної з формуванням матеріально-просторового середовища, що володіє високими функціональними й естетичними якостями.

Удосконалення системи державного управління всіма сферами діяльності у сфері благоустрою із забезпеченням комплексності вирішення завдань і реальності їх здійснення має сприяти включенню робіт із благоустрою в науково обґрунтовані комплексні плани соціального розвитку міст і районів із відповідною програмою проектування і будівництва. Підвищення рівня державного управління

проектуванням і реалізацією системи благоустрою буде, у свою чергу, безпосередньо впливати на якість будівництва, виховувати у населення і фахівців широке розуміння художньо-естетичних завдань благоустрою, високих вимог до якості та своєчасності його виконання.

Важливим аспектом у вирішенні проблеми благоустрою в науковому та практичному планах є забезпечення наукової обґрунтованості прийнятих практичних рішень на рівні стикових проблем, пов'язаних із вирішенням творчих завдань ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва і дизайну поряд з вирішенням завдань будівництва і промислового виробництва елементів благоустрою: малих форм архітектури, дизайну, вуличних меблів та іншого обладнання з розробленням і впровадженням у практику типових проєктів, із здійсненням у реальному будівництві всієї системи благоустрою як у межах окремих функціонально-планувальних частин міста, так і по місту загалом [2]. Це зумовлено саме складністю завдання, складністю знайти таке рішення, яке одночасно вирішувало б не одну проблему, а весь комплекс. Під час формування системи благоустрою в історичних містах необхідно керуватися розробленими для цих міст рекомендаціями, посібниками, інструкціями з формування заповідних, охоронних зон, зон охорони історичних ландшафтів і регулювання забудови. У пам'ятниках архітектури слід забезпечувати збереження або відтворення історичного характеру їхнього зовнішнього благоустрою, створення оптимальних умов панорамного огляду історичних ансамблів та окремих, найбільш вигідних ракурсів, сприйняття з урахуванням сучасних умов їх використання та сформованого оточення.

Благоустрій міст висуває свої вимоги до естетики інженерно-технічних пристроїв різних типів, що забезпечують інженерне обладнання і технічний благоустрій міських територій. Естетика архітектурно-ландшафтних композицій та інженерно-технічного обладнання територій визначає значною мірою вигляд сучасних міст [4]. Використання в зовнішньому впорядкуванні штучно створених або природних форм рельєфу і матеріалів є однією з найбільш складних проблем у форму-

ванні естетичних і функціональних якостей середовища населених пунктів.

Повинні вирішуватися завдання створення своєрідних композицій із різних форм рельєфу, забезпечення довговічності та збереження зовнішніх якостей матеріалів, з яких формується обладнання відкритих просторів. Наявна в містобудуванні практика дає змогу в конкретних умовах концентрувати і перерозподіляти функції елементів благоустрою і досягати художньої та економічної ефективності рішень на основі поєднання низки функцій на одних і тих же територіях із розміщенням на них необхідного складу устаткування і елементів зовнішнього оформлення.

Поряд із методичними аспектами формування системи благоустрою як явища, що впливає на соціально-культурні процеси і чинного в сфері матеріально-просторового середовища населених місць, суттєве значення має система державного управління проектуванням і реалізацією проєктів благоустрою. Ця частина проблеми благоустрою лежить в іншій сфері знань і практичної діяльності. Це зумовлює те, що під час управління діяльністю в сфері благоустрою населених пунктів у вирішенні комплексу завдань є низка невластивих для містобудування питань.

Висновки і пропозиції. Зазначений стан справ вимагає послідовного дослідження всього комплексу явищ і процесів, пов'язаних із проблемою благоустрою саме в сфері містобудівної діяльності. Необхідність у чіткому окресленні проблеми благоустрою пов'язана з тим, що це вимагає володіння теоретико-прикладними знаннями основ благоустрою. Це забезпечить чіткість планування і фінансування проєктних і будівельних робіт, включно з реалізацією творчих пропозицій художників і дизайнерів, розглядом завдань благоустрою в сфері містобудівної та художньої діяльності, пов'язаної з формуванням матеріально-просторового середовища, що володіє високими естетичними якостями.

Удосконаленню державного управління всіма сферами діяльності у сфері благоустрою із забезпеченням комплексності вирішення завдань і реальності їх здійснення має сприяти включення робіт із благоустрою в науково обґрунтовані комплексні плани соціального розвитку

міст і районів із відповідною програмою проектування і будівництва. Підвищення ефективності державного управління проектуванням і реалізацією системи благоустрою повинно, у свою чергу, безпосередньо впливати на якість будівництва, виховувати у населення і фахівців широке розуміння художньо-естетичних завдань благоустрою, високих вимог до якості його виконання.

Список використаної літератури:

1. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2009. 40 с.
2. Корнійчук С.В. Державна політика у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального господарства : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2005. 21 с.
3. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2011. 36 с.
4. Покатаєв П.С. Самоврядний контроль у системі благоустрою населених пунктів. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-пр. акт. журн. Київ, 2012. С. 85–88.
5. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2007. 19 с.
6. Щербина Є.М. Адміністративна відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжнар. ун-т бізнесу та права. Херсон, 2012. 20 с.

Harechko D. Peculiarities of formation and implementation of public administration in the sphere of settlements improvement at the present stage in Ukraine

The improvement of settlements represents a set of measures aimed at creating and maintaining an environmentally, functionally, aesthetically and informatively organized urban environment. The emergence of a need for management, as an independent function, is associated with the development of social division of labor. The public services sector needs public administration as a deliberate influence of the governing bodies on the municipal public sector to focus on meeting citizens' needs for services, improving work efficiency and delivering quality output.

The quality of government depends not only on the performance of the public sector but also on the choice of methods and means to achieve them. Also important is the role of public administration in the municipal services sector in promoting the efficiency of social production by creating conditions that free up citizens' time and promote high-performance work. Public administration of the public sector includes the determination of the interests and needs of citizens in the provision of services, the definition of the purpose of servicing citizens and the market distribution of resources, and the organization of the cooperative work of service providers.

The quality of public administration in the municipal public sector, the efficiency of the entire service system and the level of citizens' satisfaction with services are strongly influenced by the level of qualification of employees. In order to create conditions for a competitive market, the inter-sectoral complex of improvement can be the object of management in such sphere. The beautification complex represents a set of interrelated companies of different ownership forms operating in the sphere of beautification. The complex should be understood as a system characterized by a high level of coupling between the constituent elements and increased resistance to the environment. In this case, it is assumed that in the improvement of the city are created mostly public goods, which are characterized by indivisibility and competitiveness, such as: garbage collection, disposal; landscaping; street lighting; repair of sidewalks and roads.

Key words: *improvement, public administration, formation and realization, modern stage, complex, rendering of services, settlement, complex.*

УДК 352.621.791

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.31>

М. М. Хитько

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ОСВІТЬНОГО РОЗВИТКУ

Концептуальний базис дослідження стратегічного планування в системі освіти формується як відображення в науковій методології неперервного процесу інноваційних змін у суспільстві постмодерного зразка, безпосереднім змістовним підґрунтям аналізу досліджуваного феномена є модернізація системи вітчизняної освіти та державного управління цим процесом. Інноватика, управлінські інновації та концепції освітніх змін є основою загальнотеоретичної методології дослідження стратегічного планування розвитку освіти. На рівні загальних засад найбільше значення має синтез інноваційної та системної методології, що орієнтує на поліаспектне дослідження стратегічного планування в освіті у взаємозв'язку всіх чинників і складників як на структурно-функціональному, так і на просторовому рівнях із розумінням невизначеності та динамізму соціокультурного контексту. Пріоритетність мають концептуальні засади інноваційних управлінських теорій (менеджеріальних, маркетингових, мережних). На перше місце висувається дослідницький інструментарій, пов'язаний із моделюванням та проектуванням освітніх процесів, що може бути здійснено на різних концептуальних рівнях стратегічного планування освітнього розвитку. Стратегія розвитку освіти вбачається як системна інноваційна модель модернізації галузі, що реалізується комплексом освітніх проєктів спеціалізованою структурою. Результатом такого підходу є становлення цілісної системи державного управління інноваційною стратегією розвитку галузі, що функціонує на базі модельного комплексу стратегічного планування та управління й забезпечує організаційні механізми реалізації державної освітньої стратегії на всіх рівнях завдяки її переведенню в конкретні інноваційні освітні проєкти. Найбільш ефективними засобами реалізації проєктів є програмно-цільовий метод, управління за результатами, використання ризик-менеджменту.

Ключові слова: стратегія, планування, освіта, інновації, концепції, моделювання, ризики.

Постановка проблеми. Інноваційний характер соціальної та освітньої модернізації визначає пріоритетність у діяльності органів державної влади та освітніх суб'єктів здатностей до упровадження нововведень як на рівні цілей, так і на рівні механізмів та інструментарію їхніх досягнень. Це зумовлює і потреби у новій якості стратегічного планування всієї освітньої діяльності, що створює необхідність дослідження феномена у межах інноваційних концепцій розвитку та управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічного планування в системі державного управління освітою є надзвичайно актуальною в умовах

системних змін і досліджується у роботах В. Петренка, Л. Ріщук, І. Семенець-Орлової, Н. Сментиної та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних авторів. У наявних дослідженнях встановлено взаємозв'язки між якістю стратегічного планування в освіті та успішністю реалізації стратегічних освітніх проєктів у діяльності органів державної влади. Водночас теоретичні засади стратегічного планування в освіті у контексті становлення інноваційної моделі державного управління та реалізації стратегічних інновацій в освітній сфері є не досить дослідженим аспектом проблеми.

Мета статті – визначити теоретико-методологічні засади успішності стратегічного державного планування розвитку системи освіти.

Виклад основного матеріалу. Досить побіжного огляду стратегічних інновацій в освітній системі України, щоб зробити висновок про відсутність послідовного їх планування. Вітчизняні освітні реформи здійснюються безсистемно, відсутність критичної оцінки наявних можливостей і перспектив свідчить про дуже низький рівень методологічного обґрунтування інновацій, постійне руйнування спадковості освітньої стратегії робить освітні зміни фрагментарними. До цього слід додати практичне ігнорування суб'єктно-мотиваційного чинника освітніх інновацій як в особі педагогів, так і з боку громадськості, а також майже повне нехтування необхідністю моделювання та пілотування масштабних стратегічних змін у галузі. Величезну негативну роль відіграє популізм і прагнення отримати швидкі результати стратегічного характеру, хоча мінімальний термін реалізації стратегічних змін в освіті – 3–5 років, оптимальний – 15–20 років [5, с. 74].

На нашу думку, вихід за межі описаної вище ситуації вимагає змін як на теоретичному, так і на практично-управлінському рівнях. У практичному плані слід переорієнтуватися на добре зарекомендовану в розвинених країнах методологію освітніх змін, в основі якої лежать засади демократизації (особливо інституційної), децентралізації та маркетизації (клієнталізму) [7, с. 220]. Завдяки цьому стратегічне планування в галузі отримує інструментарій дебюрократизації та додатковий ресурс у вигляді ініціативи освітніх суб'єктів і подолання їх відчуження від процесів реформування.

Що стосується теоретичного рівня, то тут найбільше значення має упровадження інноваційно-синергетичних підходів, що репрезентуються у низці конкретних методологічних настанов. Насамперед ідеться про розуміння стратегічного планування в освіті як управлінського феномена з врахуванням динаміки змін, вимог інноватики, стратегічного менеджменту та завдань реформування як освітньої галузі, так і системи державного управління. Стратегічне планування в освіті при цьому розглядається у різноманітних соціальних та управлінських контекстах,

насамперед із боку системи державного управління, соціально-економічної системи, політичних і нормативних чинників, завдань соціокультурного розвитку, але перш за все як діяльність суб'єктів управління, які мають власні інтереси та мотивацію. При цьому у фокусі перебуває проблема визначення принципів оптимізації процесу стратегічного планування в освіті на системно-модельному рівні, а загальною метою є забезпечення ефективності державного управління розвитком галузі на основі системних інновацій різного рівня.

На Заході проблеми стратегії планування й управління розвитком освіти в умовах невизначеності вже розробляються чверть століття з використанням як концептуальних засад теорії хаосу. Вплив нових ідей проявляється у процесі трансформації освітнього простору як об'єкта управління у медіаосвіті з поширенням у працях дослідників, що займаються проблемами стратегічного планування освітніх змін та переведенням в управлінську практику таких термінів, як «медіаменеджмент», «ризوما», «мережна взаємодія», «гіперреальність», «симулякри», «електронна освіта», «віртуальна реальність». У межах інноваційних моделей освіта характеризується насамперед як просторовий феномен, номадологічний за своєю сутністю, що характеризується гнучкістю організаційних структур, децентрованістю взаємодії та управління, відкритістю, плюралістичністю.

У процесі інформатизації суспільства та його освітньої сфери просторові виміри все більш витісняють системно-організаційні як об'єкта управління [2, с. 46]. Сьогодні вже можна говорити про домінуючу тенденцію перетворення інтернет-простору, мережних комунікацій, інтерактивних віртуальних взаємодій в основні освітні об'єкти планування та управління з боку органів державної влади. Починаючи з 2013 року масово відкриваються «хмарні школи» [10], що робить проблему планування розвитку «хмари», згідно з попперівською традицією, абсолютно непередбачуваним феноменом.

Стратегічне планування в освіті має брати до уваги цілком нові об'єкти

державного управління галуззю – і інституційного характеру, і у сфері нових змісту, форм, методів освітньої діяльності, і у сфері утвердження освіти як комунікативного феномена. Вже сьогодні у сферу практики освітнього планування входять мережна освіта, освітні вікі-середовища, ед'ютейнмент (включно з освітою в іграх і мобільних додатках), освітні онлайн-співтовариства тощо.

Навіть швидкі освітні реформи виявляються лише запізнілою реакцією на ще більш динамічні трансформації в суспільстві та технологіях, що вказує на провал стратегічного планування в галузі. Екстраполяції та планування від досягнутого є неефективними в умовах відсутності сталих тенденцій розвитку й системи жорстких каузальних залежностей освітнього контенту від науково-технічного розвитку. Глобальне стратегічне планування та прогнозування стає неможливим навіть на середньострокову перспективу, динамізм і складність чинників освітнього розвитку вимагають використання нових методологій і технологій стратегічного планування. Воно стає ситуативним, гнучким, факторно-залежним і соціально-детермінованим. А це означає необхідність переходу до концептуально-методологічних засад сценарного планування.

Останнє насамперед дає змогу практично безмежно урізноманітнити процес стратегічного планування, адаптуючи його до постійно мінливих зовнішнього середовища і потреб управління. Принагідно слід звернути увагу на потреби застосування такого підходу у процесі стратегічного планування процесу становлення нової української школи. Сьогодні цілі цієї стратегічної програми значною мірою не узгоджені з потребами та уявленнями про бажані шляхи розвитку освіти багатьох освітніх суб'єктів. А описана вище методологія, зокрема, дає змогу порівняти цілі наявних освітніх стратегій державного управління в нашій країні та очікування від освітніх новацій споживачів і виробників освітніх послуг. У межах обґрунтованих для ієрархічного аналізу показників, що орієнтуються на змістовні виміри освітніх новацій, сценарний аналіз їхніх перспектив, ієрархію проблем, суб'єктні інтереси

та суб'єктні цілі схема-модель стратегії розвитку освіти мають вигляд ієрархічної структури, що дає змогу порівнювати потреби суспільства в освітніх інноваціях і плани системи державного управління освітою в цій царині.

Наявні дослідження показують низку проблем, які не відображені належним чином у державному стратегічному плануванні, проте хвилюють освітніх суб'єктів. Це практична та інноваційна спрямованість освіти, потреба у спеціалізованих програмах узгодження тенденцій розвитку ринку освітніх послуг і ринку праці, проблема підтримки соціальної престижності освіти та мотивації до її отримання в умовах системної кризи в країні, обґрунтування фінансових та організаційно-управлінських оптимізацій в освітній галузі тощо. Когерентність стратегічних державних планів в освітній галузі та соціальних потреб і очікувань забезпечується насамперед на основі врахування цілей та інтересів освітніх суб'єктів, які мають бути чітко відображені в державних стратегічних програмах і проектах.

Водночас сьогодні дослідники констатують відсутність можливості ефективного використання потенціалу партисипативності з боку громадськості та учасників освітньої діяльності і, відповідно, несприятливий концептуальний та цілепокладальний фон для використання стратегічного менеджменту і принципів енергетики у процесі стратегічного планування розвитку вітчизняної освіти. Йдеться не лише про можливість освітніх суб'єктів впливати на стратегічне планування розвитком галузі, а й цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо формування у них здатностей до участі в управлінні, пов'язаних із формуванням світогляду, вміннями здійснювати ефективну комунікацію тощо. Наявні державні освітні проекти стратегічного характеру, зокрема проект «Нова українська школа», ігнорують необхідність державно-громадського партнерства, обмежуючись чисто декларативними процедурами громадського обговорення. За таких умов освітні стратегічні проекти залишаються механізмом досягнення досить вузьких адміністративних цілей без виходу на вирішення

системних проблем громадян у контексті їхньої системи цінностей [3, с. 70].

З неузгодженістю стратегічного планування в освіті з потребами й очікуваннями освітніх суб'єктів пов'язана ще одна проблема, яка отримала назву «інституційних пасток». Результатом їхнього впливу на процес стратегічного управління освітнім розвитком є поява так званих онтологічних парадоксів, тобто ситуацій в управлінні, коли його результати радикально відрізняються від запланованих в умовах чіткого виконання всіх важливих у межах цього стратегічного проекту заходів. Основні причини такої ситуації полягають в ігноруванні суб'єктного виміру здійснення стратегічних проєктів, що стає причиною максимізації ризиків на рівні його виконавців. Ризикогенний діапазон досить значний – від прагматично-консервативної поведінки до тих самих «інституційних пасток», що проявляються як системні анти мотивації, що перетворюють освітніх суб'єктів у фактор протидії новаціям. У наявних дослідженнях виокремлюється досить значний перелік таких «інституційних пасток» («пастка глосарію», «провокація видимості дії», «пастка песимізму», «провокація бездіяльності», «провокація підміни стратегічних цілей» та інші). Сьогодні сформувався цілий концептуальний напрям протидії таким ризикам стратегічного планування на основі звернення до культурно-ціннісних передумов стратегічного планування і попередження відчуження освітніх суб'єктів від інноваційних процесів.

Вважається, що це методологічна проблема, оскільки вказані ризики визначаються онтологічною неоднозначністю самої процедури стратегічного планування. «Можна говорити про декілька онтологій як системи онтологій і теорії управління, що реалізують їхні технології і відображають їхні особливості в системах понять», – вказує дослідниця М. Арпентьева [1, с. 118]. На концептуальному рівні проблема інституційних пасток вирішується у межах принципів постнекласичної раціональності, тобто розгляду стратегічного планування в освіті як процесу, що має стосунок до управління об'єктами системного типу, де основним чинником

і, відповідно, предметом управлінського впливу є людський ресурс. Відсутність людського контексту у стратегічному плануванні формує відчужені форми управління.

Що стосується найбільш ефективних механізмів реалізації проєктів у межах стратегічного планування розвитку освіти, то тут насамперед слід звернути увагу на програмно-цільовий метод. Він найбільш адекватний для реалізації освітніх програм із погляду узгодження ресурсів, відповідальності, системи заходів і різноманітних стратегічних ініціатив. Однак при цьому потрібно брати до уваги, що ефективно використання програмно-проєктного підходу у стратегічному плануванні розвитку галузі вимагає його поєднання з функціональним і діяльнісно-процесним підходами, що доповнюють концептуальні засади стратегічного менеджменту можливостями операційного менеджменту. За таких умов програмний підхід має розглядатися як інструмент операціоналізації процесу стратегічного планування в освіті, трансформуючи комплекс стратегічних цілей у систему практичних заходів і надаючи стратегічному управлінню конкретних вимірів та інструментарію впливу на об'єкт.

Таким генералізованим об'єктом стратегічного управління виступає проблема, шляхи вирішення якої і має обґрунтувати стратегічне планування. Ця проблема сформульована як розрив між реальним внеском освіти у розвиток суспільства та новими потребами останнього в освітній сфері. Відтак важливим аспектом методології стратегічного галузевого планування є визначення ієрархії проблем як основи формулювання цілей стратегічного управління розвитком освіти, і на цій основі визначення концептуальних засад формування комплексу інноваційних стратегічних програм із врахуванням їхнього взаємовпливу, оптимальної кількості та соціальної значущості.

Разом із програмно-цільовим методом зарекомендував себе такий підхід, як управління за результатами, який розглядається дослідниками як інтегруюча основа інноваційних процесів у діяльності органів державної влади [4, с. 48].

З цією думкою слід погодитися, враховуючи представленість цього концептуального підходу практично у всіх державних документах, що стосуються стратегії реформування органів державної влади. Саме у межах цього підходу реалізуються методологічні засади клієнталістської моделі стратегічного планування в освітній галузі, зокрема настанови концепції «нового публічного управління». Однак потрібно констатувати, що принципи цього підходу в нашій країні обмежено через дуже високий рівень бюрократизації системи державної влади. Їхнє практичне використання орієнтоване насамперед на забезпечення процесів децентралізації, використання деяких технологій оцінки управлінської діяльності за результатами, переорієнтацію стратегічного планування на маркетингові показники, забезпечення прозорості у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень, трансформацію управлінської діяльності на засадах публічного управління. Важливими методологічними проблемами є використання для оптимізації стратегічного планування в освіті можливостей цієї управлінської моделі, які пов'язані з технологіями забезпечення відповідності показників результативності управлінської діяльності їхнім програмно-цільовим значенням; принципам децентралізації та делегування відповідальності і контролю на операційний рівень управління освітньою діяльністю, наявності механізмів сценарного планування та відбору ефективних шляхів досягнення стратегічних цілей тощо.

Поряд із «новим публічним управлінням» важливим концептуальним підґрунтям стратегічного планування практично-операційного характеру слід вважати і модель Good Governance. Цей концептуальний напрям забезпечує низку управлінських характеристик, які сприяють оптимізації процесу стратегічного планування в освітній галузі, а саме: підзвітність, прозорість, верховенство права, врахування потреб споживачів освітніх послуг, орієнтацію на їхні очікування, ефективність управлінських дій. Стратегічне планування у межах цієї концепції здійснюється на основі широкої участі у цьому процесі всіх зацікавлених суб'єк-

тів і вирізняється широкими комунікаційними можливостями.

Загалом, саме на теоретичному, а не технологічному, вимірі удосконалення стратегічного планування в освіті слід робити акценти, оскільки просто привнесення передових технологій у межах старої системи управління галуззю мало що змінює. Бюрократична система залишається у незмінному вигляді і за наявності інноваційних освітніх технологій і з упродовженням електронного урядування. У найбільш загальному вигляді упровадження концепції управління за результатами привносить у стратегічне планування збалансованість інноваційних змін, особливо на суб'єктному рівні.

Говорячи про модельно-системну методологію як найбільш ефективну для нашого дослідження, потрібно акцентувати увагу не лише на моделюванні розвитку освітньої галузі, а й на забезпеченні системності цього процесу [8, с. 129]. Кумулятивний результат управлінських інновацій дає нову якість стратегічного планування в освіті лише за наявності системного підходу. При цьому вітчизняна дослідниця Н. Сментина вважає, що «методологічною основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур)» [9, с. 72].

Стратегічне планування, як і стратегічне управління розвитком освіти, має бути системою, що слід розуміти як єдність усіх управлінських функцій – планування, організації, контролю, координації тощо. Проте при цьому у системному плані найбільше методологічне значення має розділення складників (атрибутів), які належать до стратегічного планування та стратегічного управління. Стратегічне планування бачить розвиток освіти як закономірний і визначений, а стратегічне управління – як постійно мінливий відповідно до динаміки реальних подій. Тому в останньому набагато більше значення мають моніторинг і корекція управлінських дій. Однак сьогодні реально інфор-

мація про здійснення стратегічних освітніх проєктів поступає лише на основі даних про вже реалізовані заходи, і, відповідно, превентивного стратегічного управління тут бути не може. Основним концептуальним підходом у межах системного розуміння стратегічного планування в освіті слід вважати зорієнтованість управління на комплексність вироблення та реалізації освітньої стратегії, що насамперед має передбачати когерентність стратегічних цілей та ресурсів і наявність механізмів моніторингу з орієнтацією на упередження проблем [5, с. 75].

Це особливо важливо в умовах значної кількості ризиків для здійснення стратегічних завдань інноваційного оновлення вітчизняної системи освіти. Дослідники вказують про необхідність внесення в структуру стратегічного планування управління ризиками [6, с. 150]. Очевидно, назріла необхідність включити проблематику управління ризиками як обов'язкову під час розроблення документів стратегічного планування освітнім розвитком із виходом на проєктування комплексу антиризикових заходів. У методологічному плані йдеться і про використання у процесі стратегічного планування галузевим розвитком концептуальних настанов ризик-менеджменту. При цьому необхідно враховувати, що ризик – це не сама по собі управлінська діяльність, а її потенційні негативні впливи на об'єкт управління, які завжди існують через невизначеність і тенденції освітнього розвитку, і динаміку соціокультурного середовища освіти.

Сьогодні домінує підхід, коли у стратегічному плануванні просто перелічують ризики освітніх інновацій. При цьому спостерігається відсутність структурованості та ієрархічності; комплексності та системності. На нашу думку, потрібно більше уваги приділяти стратегічному плануванню вирішення проблеми ризиків освітніх інновацій не лише на емпіричному, а й на концептуальному рівні. При цьому і в стратегічному плануванні антиризикові програми слід формувати не лише як протидію окремим загрозам у процесі реалізації освітніх проєктів, а й спиратися на створення прогнозованої моделі із системним

узагальненням реально існуючих і потенційних ризиків.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі систематизації концептуальних засад дослідження державного стратегічного планування в освіті встановлено, що інноватика, управлінські інновації та концепції освітніх змін є основою загальнотеретичної методології його аналізу. Сама стратегія розвитку освіти вбачається як системна інноваційна модель модернізації галузі, що реалізується комплексом освітніх проєктів спеціалізованою структурою. Найбільш ефективними засобами реалізації проєктів є програмно-цільовий метод, управління за результатами, використання ризик-менеджменту. Загальною проблемою вітчизняних досліджень є недостатня увага до аналізу стратегічного планування як системи. Сьогодні відсутнє розуміння системи державного стратегічного планування як механізму не лише формулювання абстрактних цілей майбутнього розвитку освіти, а й конкретних інструментів і систем дій для їхнього досягнення. Саме ці аспекти мають стати предметом подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Арпентьева М.Р. и др. Интерсубъективное управление: человеческий и социальный капитал. Калуга : КГУ, 2017. 240 с.
2. Братаніч Б.В. Просторовий вимір медіа-освіти. *Директор школи*. 2015. № 1/3. С. 45–50.
3. Виттих В.А. Проблемы эвергетики. *Проблемы управления*. 2014. № 4. С. 69–71.
4. Масленникова Е.В. Внедрение управления по результатам в государственном управлении. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2016. № 3 (62). С. 47–50.
5. Петренко В.П., Кісь С.Я., Андібур А.П., Гулій Н.М. Про необхідність і умови удосконалення використання технології стратегічного планування в закладах вищої освіти України. *Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу*. Серія : Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. 2018. № 1. С. 73–89.
6. Рішук Л.І., Тараєвська Л.С. До питання доцільності ідентифікації ризиків та

- використання елементів стратегічного планування у закладах вищої освіти України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Економіка і управління. Т. 30 (69). 2019. № 2. С. 149–153.
7. Семенець-Орлова І.А. Сучасні тенденції управління актуальними освітніми змінами на прикладі зарубіжного досвіду. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 219–226.
8. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. Вісник Сумського державного університету. Серія : Економіка. 2013. № 4. С. 67–80.
9. Хитько М.М. Системно-модельний підхід до державного стратегічного планування в освіті. Право та державне управління : зб. наук. пр. : у 2-х тт. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3 (32). Т. 2. С. 128–134.
10. Sugata's first School in the Cloud opens. Newcastle University (UK). URL: <http://www.ncl.ac.uk/press/news/legacy/2013/11/sugatasfirstschoolintheclo udopens.html>.
-

Hitko M. Theoretical background of effective state strategic planning of educational development

The conceptual basis for the study of strategic planning in the education system is formed as a reflection in the scientific methodology of the continuous process of innovative changes in the society of the postmodern model, the immediate meaningful basis for the analysis of the phenomenon under study is the modernization of the system of national education and public administration of this process. Innovation, managerial innovations and concepts of educational change are the basis of the general theoretical methodology for the study of strategic planning of educational development. At the level of general principles, the synthesis of an innovative and systematic methodology, which focuses on a multi-faceted study of strategic planning in education in the interrelation of all factors and components at the structural-functional as well as spatial level with an understanding of the uncertainty and dynamism of the socio-cultural context, is of the greatest importance. Priority is given to the conceptual foundations of innovative management theories (management, marketing, networking). The first is research tools related to the modeling and design of educational processes, which can be implemented at different conceptual levels of strategic planning for educational development. The Strategy for the Development of Education is presented as a systematic innovative model of industry modernization, which is implemented by a complex of educational projects with a specialized structure. The result of this approach is to develop a comprehensive public administration system with an innovative industry development strategy that operates on the basis of a strategic planning and management model set and provides organizational mechanisms for implementing the state educational strategy at all levels by translating it into specific innovative educational projects. The most effective means of project implementation is the program-target method, results management, risk management.

Key words: strategy, planning, education, innovation, concepts, modeling, risks.

УДК 351:378.21

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.32>**І. М. Хмиров**

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ

У статті розроблено та впроваджено механізми державного контролю результатів електронного навчання. Зокрема, визначено ключові аспекти опису результатів електронного навчання: показники, що характеризують результати електронного навчання, повинні бути кількісними та різноманітними; тенденції показників за 3–5 циклів навчання, причому бажано показати значення після завершення циклу; порівняння фактичних показників електронного навчання з цільовими і плановими (результативність); порівняння із середньогалузевими показниками електронного навчання, досягненнями лідерів, конкурентів або кращих представників відповідних ринків; докази «невипадковості» результатів. Виокремлено базові критерії результативності під час написання звіту та оцінки результатів електронного навчання: результати; можливості; розгортання; оцінку і перегляд; вимірювання, вивчення і поліпшення. Зокрема, підкреслено, що критерій «результати» вимірює досконалість і рівень досягнень освітньої програми щодо всіх зацікавлених сторін, а також результативність і ефективність діяльності. При цьому досягнення співвідносяться з очікуваннями зацікавлених сторін, цілями самої програми та зовнішніми порівняннями. Загалом, результати характеризуються якістю та межами охоплення. Показано, що критерій «розгортання» оцінює реалізацію підходу на практиці. При цьому розгортання підходів планомірно і системно служить реалізації цілей програми електронного навчання та безпосередньо навчального плану на всіх рівнях організації. Показано, що критерій «оцінка і перегляд» містить оцінку того, як виконуються моніторинг і вимірювання підходу, як організація використовує вивчення способів реалізації підходу та результати цієї діяльності для аналізу, виявлення пріоритетів, планування і поліпшення підходу. Виявлено підходи, що дають змогу визначити ступінь обґрунтованості контролю результатів електронного навчання. Зазначено, що ці підходи повинні бути: спрямовані на аспекти діяльності, що розглядаються у межах цього складника критерію ефективності електронного навчання; ясно обґрунтовані, наприклад, як для нього сформульовані цілі і способи їх досягнення; орієнтовані на потреби відповідних зацікавлених сторін і наскільки очікувані його результати, а також добре визначені процеси для досягнення цих результатів.

Ключові слова: механізми державного контролю, електронне навчання, критерії результативності, ступінь обґрунтованості, результати контролю.

Постановка проблеми. У сучасному світі технології електронного навчання набувають все більш масштабного розвитку. Зокрема, яскравим прикладом цьому є активне розповсюдження дистанційного навчання у вищих навчальних закладах світу, зокрема, України. Все вищезазначене обумовлює актуальність і необхідність проведення поточного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку електронного навчання на просторах сучасного світу активно досліджується багатьма авторами, зокрема, такими, як: Р. Гуревич [1], М. Кадемія [2], А. Пивень [3] та ін.

Слід при цьому зазначити, що, незважаючи на таку велику кількість подібних наукових і практичних праць, питання державного контролю результатів електронного навчання все ще залишаються недостатньо вивченими.

Мета статті – розробити та впровадити механізми державного контролю результатів електронного навчання.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити ключові аспекти опису результатів електронного навчання;
- виокремити базові критерії результативності під час написання звіту та оцінки результатів електронного навчання;
- виявити підходи, що дають змогу визначити ступінь обґрунтованості контролю результатів електронного навчання.

Виклад основного матеріалу. Опис результатів електронного навчання має включати такі аспекти:

- показники, що характеризують результати електронного навчання, повинні бути кількісними і різноманітними;
- тенденції показників за 3–5 циклів навчання, причому бажано показати значення після завершення циклу;
- порівняння фактичних показників електронного навчання з цільовими і плановими (результативність);
- порівняння із середньогалузевими показниками електронного навчання, досягненнями лідерів, конкурентів або кращих представників відповідних ринків;
- докази «невипадковості» результатів [2; 3].

Зокрема, критерій «результати» пропонується навести через докладний опис чотирьох ключових результатів у сфері, що досліджується, та описати інші результати через тенденції, цілі, порівняння і підхід, за допомогою якого було досягнуто відповідний результат.

Наприклад, під час опису «результатів» не слід брати до уваги:

- дані, що не входять у сферу оцінки;
- показники, не пов'язані з цілями програми і навчальним планом;
- показники, що свідомо не пов'язані з функціонуванням програми електронного навчання за відповідний період [1; 4].

Під час написання звіту та оцінки результатів електронного навчання необхідно враховувати такі критерії, перераховані нижче.

1. Критерій «Результати». Результати вимірюють досконалість і рівень досягнень освітньої програми щодо всіх зацікавлених

сторін, а також результативність і ефективність діяльності. Досягнення співвідносяться з очікуваннями зацікавлених сторін, цілями самої програми і зовнішніми порівняннями. Результати характеризуються якістю і межами охоплення.

Кожна з характеристик «тенденції», «цілі», «порівняння» і «причини» служить для оцінки якості представлених результатів.

Зокрема, «тенденції» характеризують динаміку даних у часі та належать до різних параметрів, що використовуються для оцінки результатів електронного навчання.

«Цілі» – це ті показники, які встановлює організація до програми електронного навчання. З кожної групи представлених результатів повинні бути встановлені цільові значення, які, у свою чергу, демонструють деякі тенденції в часі.

Інформація, представлена в умовах результатів, повинна обґрунтовувати цільові значення для того, щоб можна було зробити висновок про те, чи є цілі мотивуючими. Ця інформація повинна давати можливість зв'язати результати з підходами, що застосовуються. Сприятливі порівняння із цільовими значеннями означають, що освітня програма, що підлягає оцінці, переважно досягає поставлених цілей і перевищує їх.

«Порівняння» – цей критерій належить до порівнянь з іншими програмами електронного навчання – середніми по галузі, кращими у своєму класі і тому подібне. Зокрема, «кращі в класі» означає, що представлені результати у своєму роді кращі серед усіх програм електронного навчання, включно з традиційними. Якщо остання є першим гравцем на національному полі, то програми, з якими проводиться порівняння, повинні бути також першими гравцями на своїх полях. Якщо програма, яка підлягає оцінюванню, є світовим лідером, то поле для пошуку кращого у своєму класі має бути розширено.

«Причини» говорять про те, наскільки наведені результати стали наслідком застосування відповідних підходів. Зв'язок результатів із підходами дає можливість оцінити обумовленість результатів використанням відповідних можливостей.

Межі охоплення належать до того, на що саме поширюються наведені результати. Межі охоплення оцінюють ступінь, з яким представлено результати. При цьому результати повинні бути сегментовані, наприклад, за групами споживачів, категоріями персоналу і повинні належати до всіх необхідних процесів із забезпечення програми. Крім того, тут враховується те, наскільки результати відповідають критерію, що оцінюється. Оцінюючи результати за цим елементом, необхідно розглядати освітню програму загалом. Відповідно, повинні проглядатися зв'язки між результатами і підходами, описаними в межах критеріїв «можливості». Це впливає на оцінку за елементом «Межа охоплення» [2; 4].

2. Критерій «Можливості». «Можливості» характеризуються підходом, розгортанням, оцінкою і переглядом.

Зокрема, «підхід» включає постановку цілей і напрямів за кожним складником критерію, а також визначення та розроблення найбільш ефективного способу досягнення цих цілей. Терміни «обґрунтованість» й «інтегрованість» належать до досконалості уявлення цього підходу.

Що стосується «обґрунтованості», то в цьому випадку оцінюється те, в якому ступені підхід:

- спрямований на аспекти діяльності, що розглядаються в межах цього складника критерію ефективності електронного навчання;

- ясно обґрунтований, наприклад, як для нього сформульовані цілі і способи їх досягнення;

- орієнтований на потреби відповідних зацікавлених сторін і наскільки очікувані його результати, а також добре визначені процеси для досягнення цих результатів.

Щодо «інтегрованості», то слід зазначити, що в межах цього показника оцінюється ступінь підтримки підходом цілей програми електронного навчання і безпосередньо навчального плану, а також зв'язок його з іншими підходами [2; 3].

3. «Розгортання» – оцінює реалізацію підходу на практиці. Розгортання підходів планомірно і системно служить реалізації цілей програми електронного навчання та безпосередньо навчального плану на всіх рівнях організації.

Розгортання характеризують «системність» і «проникнення». Зокрема, «системність» включає те, наскільки структурованим чином реалізується підхід. «Впровадження» оцінює те, наскільки підхід розгорнуто (на визначених рівнях і в межах процесів організації програми електронного навчання).

4. «Оцінка і перегляд» містить оцінку того, як виконуються моніторинг і вимірювання підходу, як організація використовує вивчення способів реалізації підходу та результати цієї діяльності для аналізу, виявлення пріоритетів, планування і поліпшення підходу.

5. «Вимірювання», «вивчення» і «поліпшення» належать до якості оцінки та перегляду описаного підходу.

Наприклад, «вимірювання» оцінює регулярність вимірювання показників, що характеризують підхід, його розгортання і результативність. Результати впровадження підходу зазвичай наводяться у відповідній частині звіту, що належить до результатів [3; 4].

«Вивчення» дає змогу оцінити діяльність з електронного навчання (бенчмаркетинг, аудити тощо), яка робиться для виявлення та поширення кращої практики і поліпшення можливостей електронного навчання.

Що стосується «поліпшення», то основними виходами оцінки та перегляду ефективності електронного навчання є поліпшення, проведені для посилення можливостей і ліквідації виявлених вузьких місць. Тут оцінюється те, наскільки результати вимірювання, вивчення і інформація, отримана з різних творчих видів діяльності, аналізуються і використовуються для проведення покращень. По можливості поліпшення повинні включати інновації.

Загалом, для оцінки звіту щодо ефективності електронного навчання на базі моделі за вищевикладеними критеріями слід використовувати матрицю, яка має структуру елементів і ознак, наведених у табличному форматі для застосування вищевивченої логіки під час підрахунку балів програми.

Висновки і пропозиції. Як результат проведеного дослідження нижче наведено основні висновки роботи.

1. Визначено ключові аспекти опису результатів електронного навчання: показники, що характеризують результати електронного навчання, повинні бути кількісними і різноманітними; тенденції показників за 3–5 циклів навчання, причому бажано показати значення після завершення циклу; порівняння фактичних показників електронного навчання з цільовими і плановими (результативність); порівняння із середньогалузевими показниками електронного навчання, досягненнями лідерів, конкурентів або кращих представників відповідних ринків; докази «невипадковості» результатів.

2. Виокремлено базові критерії результативності під час написання звіту та оцінки результатів електронного навчання: результати; можливості; розгортання; оцінка і перегляд; вимірювання, вивчення і поліпшення. Зокрема, підкреслено, що результати вимірюють досконалість і рівень досягнень освітньої програми щодо всіх зацікавлених сторін, а також результативність і ефективність діяльності. Досягнення співвідносяться з очікуваннями зацікавлених сторін, цілями самої програми і зовніш-

німи порівняннями. Результати характеризуються якістю і межами охоплення.

3. Виявлено підходи, що дають змогу визначити ступінь обґрунтованості контролю результатів електронного навчання. Зазначено, що ці підходи повинні бути: спрямовані на аспекти діяльності, що розглядаються в межах цього складника критерію ефективності електронного навчання; ясно обґрунтовані, наприклад, як для нього сформульовано цілі та спосіб їх досягнення; орієнтовані на потреби відповідних зацікавлених сторін і наскільки очікувані його результати, а також добре визначені процеси для досягнення цих результатів.

Список використаної літератури:

1. Гуревич Р.С. Інтерактивні технології навчання у вищому педагогічному навчальному закладі. Вінниця, 2013. 309 с.
2. Кадемія М.Ю. Інформаційне освітнє середовище сучасного навчального закладу. Львів, 2009. 186 с.
3. Пивень А.Г. Иностранный опыт использования дистанционного образования в Интернет. Сумы, 2004. 38 с.
4. Чошанов М.А. Гибкая технология проблемно-модульного обучения. Москва, 2012. 158 с.

Khmyrov I. Mechanisms of state control of e-learning results

The article explores the role and importance of public administration of e-learning in modern conditions. In particular, the mechanisms of state control of e-learning results are developed and implemented in the article. In particular, the following key aspects of description of e-learning results are identified: the indicators of e-learning results should be quantitative and varied; the trends in indicators should be over 3–5 training cycles, and it is desirable to show the value at the end of the cycle; there should be comparisons of actual e-learning performance with target ones and target comparisons with industry-specific e-learning performance, achievements of leaders, competitors or best representatives of relevant markets; proofs of "nonrandomness" of results. The following basic performance criteria for writing the report and evaluating the results of e-learning are identified: results; opportunities; expansions; assessment and revision; measurement, study and improvement. In particular, it is noted that the "results" criterion measures the excellence and level of achievement of the educational programme vis-à-vis all stakeholders, as well as the efficiency and effectiveness of the activities. At the same time, achievements relate to stakeholder expectations, objectives of the programme itself and external comparisons. Overall, the results are characterized by quality and scope. The "deployment" criterion is shown to evaluate the implementation of the approach in practice. At the same time, the deployment of approaches systematically and serves the goals of the e-learning program and the curriculum itself at all levels of the organization. The evaluation and revision criterion is shown to include an assessment of how the monitoring and measurement of the approach is carried out, how the organization uses the study of how the approach is implemented and the results of these activities to analyze, identify priorities, plan and improve the approach. The approaches to determine the validity of e-learning monitoring are identified. It is noted that these approaches should: focus on aspects of activity, be considered within the framework of this component of the criterion of effectiveness of e-learning; be clearly justified, for example, how the objectives and the manner in which they are achieved are formulated for it; be needs-based stakeholders and expected outcomes, and be like well-defined processes to achieve these outcomes.

Key words: state control mechanisms, e-learning, performance criteria, validity degree, results of control.

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.33>

І. М. Безена

кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
Інституту педагогіки

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ: ПУБЛІЧНА ВЛАДА Й ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття про дослідження сучасних стратегій розвитку територіальних громад в Україні, які здійснюються в контекстах реформи щодо демократизації й децентралізації. За результатами дослідження було відзначено надзвичайну актуальність різних сучасних практик, серед яких можна вказати партнерську взаємодію органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до організаційних процесів формування стратегії розвитку громади, практики реалізації державної політики на місцевому рівні через бюджетування й інвестування інфраструктурних проєктів тощо.

Зарубіжний досвід децентралізації та стратегії розвитку свідчить про активну комунікативну дію, яка направлена на розвиток, єдність і міцність суспільних норм, цінностей та інституцій; послідовне дотримання основ суспільної демократії через залучення громадян до процесів урядування в громадах; системний і суттєвий вплив рівня місцевої демократії й фінансової самодостатності громади на сталий розвиток і позитивні зрушення в якості життя суспільного середовища, громади й людини.

В дослідженні проаналізовано: результати реалізації реформи публічної й суспільної системи України та Дніпропетровського регіону; розкрито нові стратегії розвитку та їх тенденції у спільній діяльності органів влади й громадських інституцій; окреслено приклади взаємної співпраці громадян і громадських організацій, направленої на ефективні зрушення в житті громади. Адже їхня спільна робота, яка направлена на реалізацію інфраструктурних проєктів на території громади, вже дає змістовні й позитивні результати.

За результатами дослідження встановлено, що від активного залучення до реалізації проєктів з боку громадян залежить реалізація інфраструктурних проєктів, позитивні соціально-економічні зрушення й вирішення місцевих проблем громади. Послідовні дії учасників діяльності впливають на результативність і успішність громади на шляхах реалізації інфраструктурних проєктів спільноти, направлених на позитивні зрушення в житті всіх жителів території.

Ключові слова: стратегія розвитку, інвестиційна привабливість, самоорганізація населення, взаємодія.

Постановка проблеми. Вже три роки в Україні здійснюється ряд реформ, направлених на структурні зміни місцевої влади, формування нової мережі публіч-

них інституцій місцевої територіальної громади, перерозподіл владних повноважень і відповідальності за стан соціально-економічного розвитку території. Одним з основних напрямів публічної реформи є розширення шляхів співпраці між

місцевою владою, громадськими інститутами та громадянами. Тобто сучасна територіальна громада переходить на новий якісний рівень відносин, якому характерний високий ступінь інтенсивності й динаміки в контекстах демократизації й децентралізації, пошук нових напрямів спільної ефективної діяльності.

В окреслених питаннях постає ключова проблема публічних інституцій: підвищення ефективності механізмів місцевої самоорганізації, які буде направлено на підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем території, формування інвестиційної привабливості місцевої громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформи регіональної публічної влади, пошук нових механізмів організаційної діяльності в Україні й шляхи розвитку місцевих громад досліджено в роботах С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, А. Кожина, І. Костенок, Н. Шевченко, К. Романенко та інших науковців, які вивчають окремі аспекти практичної діяльності громади у формуванні позитивно орієнтованого розвитку об'єднаних територіальних громад.

Мета статті. Автор ставить за мету дослідити сучасні процеси у стратегії механізмів організаційної діяльності системи місцевого самоврядування Дніпропетровщини, що направлена на організацію спільної роботи для позитивних змін на території місцевої громади.

Виклад основного матеріалу. Останній період розвитку українського публічного простору характеризується баченням особливої важливості саме технологічних етапів менеджменту з прийняття ефективного й актуального управлінського рішення. Адже ефективним результатом окресленого організаційного етапу діяльності органів влади є питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, направлених на підвищення рівня життя громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішення проблем території» [1, с. 199]. Ключовими чинниками постають індикатори ефективності суспільних процесів: громадяни, територіальна гро-

мада, суб'єкти господарської й громадської діяльності, публічні інституції влади, зовнішні партнери громади, засоби комунікації тощо.

На наше переконання, сучасним теоретикам і практикаам реформи необхідно враховувати досвід розвитку ефективної моделі процесів співпраці й результативності всіх суб'єктів публічного простору – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), який уже мають сусідні країни. Основою суспільних процесів у раціональному розвитку території є питання нормативно-правового забезпечення діяльності, організаційні механізми регуляторного процесу й процедур, довіра, відкритість і послідовність діяльності суб'єктів суспільної співпраці, бачення стратегій розвитку території, організованість і професійність кадрів управління й реалізації проектів тощо. Управлінською проблемою в окреслених аспектах розвитку громади й конструктивної взаємодії органів публічної влади та громадськості є практики формування й реалізації державної політики, бюджетування інфраструктурних проектів, стратегічні заходи протидії корупції, повноцінне забезпечення врядування громади й прав громадян, розвитку територіальних громад у сталому режимі для повноцінного формування особистості.

На підтвердження вищеокресленого ми знайшли актуальні наукові ідеї Хабермаса Юргена (Jürgen Habermas), який досліджував цивілізаційні зміни на фоні потреби в демократичному розвитку суспільства й формуванні сучасної людини. На його думку, «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді <...>, коли вони укорінені в етичне саморозуміння, що скріплює турботу про власне благополуччя з зацікавленістю у справедливості» [2, с. 4]. На наш погляд, сучасний цивілізований світ стимулює зростання суспільної й індивідуальної потреби людини в розширенні життєвих меж відповідальної або невідповідальної свободи діяльності, отриманні ефективних результатів життєтворчості через розуміння власної місії в житті.

Хабермас Ю. вперше запровадив актуальні для нас поняття інструментальної

й комунікативної дії, які пізніше розподілив на чотири типи: стратегічна, нормо-регулювальна, експресивна та комунікативна. Стратегічна дія орієнтована на успіх, на використання засобів, які відповідають за досягнення цілей, залишилися її характеристиками. А в комунікативній дії, на думку науковця, акцент робиться на спрямованість суб'єктів діяльності на пошук конструктивів взаєморозуміння, компромісу й раціональності. Мірилом доцільності розгляду рівня раціональності є, по-перше, інструментальна раціональність, яка визначається раціональністю розв'язання технічних питань через емпіричне знання; по-друге, стратегічна раціональність, яка визначається поступовістю розв'язання на користь інших, які не мають вибору; по-третє, нормативна раціональність, яка окреслюється раціональністю розв'язання практичних завдань у контексті принципів й окреслених правил; по-четверте, раціональність «експресивної дії» через поняття й відповідність змісту типології дії [3]. Таким чином, можемо зробити висновок, що всі процеси в суспільстві проходять через синтезувальні концепти людини: особистісного інтересу й водночас раціонального ставлення до навколишнього світу й до інших індивідів.

Необхідно також відзначити, що з метою консолідованих дій влади й суспільних інститутів об'єднань громадян чинне законодавство України визначає окремі механізми з громадянсько-процесуальних питань. Так, консультації влади й громадськості здійснюються зі спільною метою розширеного залучення громадян до участі в реалізації державної політики в суспільних сферах, управління державними справами, надання можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення комунікативної гласності, доступності до процесів і прозорості в діяльності зазначених органів [4].

Регулярне проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню на основі взаємодовіри системного й відкритого діалогу, який сприятиме підвищенню якості підготовки рішень з питань державно-суспільного життя. Саме через

створення умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень, які стосуються суспільно-економічного розвитку держави й громади, реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації можуть проводитись у формі відкритого громадського обговорення (безпосередня форма) або вивчення громадської думки (опосередкована форма). Результати проведення консультацій мають враховуватися органами влади у прийнятті рішення або подальшій діяльності. Дотримуватися окреслених процедур мають усі учасники суспільної й управлінської діяльності громади: голова ради, виконавчий комітет, структурні підрозділи ради та їхні посадові особи, комунальні підприємства, депутати ради, старости сіл/селищ, громадський актив населених пунктів, громадські організації й окремі громадяни.

Чинне законодавство України визначило тлумачення поняття «територіальна громада»: це «жителі, які об'єднані постійним проживанням» у межах села, селища, міста, що є «самостійними адміністративно-територіальними одиницями» або «добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [5]. Базовим рівнем місцевих самоврядних об'єднань є ОТГ, до складу якої можуть входити певне число населених пунктів і громадян території.

Так, після гнучких демократичних адміністративно-територіальних трансформацій станом на 20 березня 2020 р. було сформовано й проведено місцеві вибори до публічних інституцій території у 71 новій ОТГ, до числа яких входять як міста, так і села [6]. Кожна громада знаходить свою регіональну модель механізмів долучення публічних органів влади, суб'єктів суспільної організації й громадян до вирішення соціально-економічних проблем території.

Костенок І. висловив думку, що «формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя шляхом повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань», є для місцевого

самоврядування основним завданням на сучасному етапі реформи з децентралізації [7]. Однак, на наше переконання, в Україні й надалі відсутній життєдіяльний представницький суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня ОТГ, яка повноцінно володіє достатніми організаційними, матеріальними й фінансовими ресурсами, в належній кількості має внутрішні джерела для формування дохідної й видаткової частини місцевого бюджету розвитку громади. Поряд із цими проблемами в Україні досі немає єдиного органу влади, який відповідав би за процеси становлення самоврядних громад і формування їхньої податкової бази для забезпечення джерел і доходів самодостатності. Застарілим і стримувальним фактором у розвитку сучасної моделі місцевого самоврядування є управлінська проблема, так звана паралельна політика, яка проявляється в дублюванні повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій. То ж на часі такі питання: чіткості в розмежуванні повноважень і відповідальності; субсидіарності й прозорості суспільної діяльності; визначення процесів бюджетування й розпорядження доходами-видатками, фінансової спроможності регіонального врядування; спрощення моделей місцевих плебісцитів; регіонального регулювання процесів діяльності консультативно-дорадчих органів тощо.

Кожина А. відзначає, що на участі громадян в управлінні місцевими справами «ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні» [8]. В окреслених контекстах надзвичайно актуалізуються організаційні питання: поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства; мобілізації потенціалу громадян і їхніх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і розвитку взаємної довіри; впровадження в практики громади нових форм місцевої самоорганізації населення, що трансформуватиме свідомість громадян (від споживачів суспільних благ до формування активних учасників змін на території громади); розвиток системи комунікативної дії на тери-

торії; розвиток системи організації врядування в кожному населеному пункті тощо.

Узагальнення сучасних практик діяльності в Дніпропетровському регіоні найчастіше викликає питання розвитку громади, а в будь-якої ОТГ є особливість, що виражена в наявності загальносистемних і роками не вирішуваних місцевих проблем: відсутність централізованого водопостачання домогосподарств і застарілий технічний стан житлового фонду; зайнятість працездатного населення; впорядкування, розвиток і вдосконалення території об'єктів суспільного призначення; утилізація й перероблення побутового й виробничого сміття; наявна мережа, технічний стан будівель і робота соціальних об'єктів і місцевої інфраструктури; територіальний розвиток малого й середнього бізнесу; природоохоронні заходи на території тощо.

На території Дніпропетровської області зареєстровано понад 10 тис. громадських спільнот, які окреслили своє місце в представленні інтересів громадян у різних сферах діяльності [9]. З огляду на окреслене й сучасні наукові дослідження ми вбачаємо особливу значущість окремих актуальних аспектів у розвитку громадянського суспільства: *по-перше*, людина є ключовою основою громадянського суспільства через осягнення її суспільного життя й середовища; *по-друге*, основою громадянських інститутів регіону є неурядові організації, які представлені сукупністю особистостей і їхніх інтересів; *по-третє*, змістовою основою діяльності громадянських інститутів є діяльнісна комунікація, яка є ключовою в обміні інформацією через персональне залучення громадян і інституалізації суспільних дискурсів, що допомагають розв'язати проблеми; *по-четверте*, особистісний розвиток здібностей до розпізнавання й ідентифікації проблем території для суспільно узгодженої діяльності з публічною владою [10].

В результаті, як уже ми відзначали, громадянське суспільство включає у свій спектр діяльності недержавні організації, які самостійно утворюються й представляють волю й інтереси всіх громадян, формують і розвивають громадську думку для

впливу на політичну складову суспільства, здійснюють моніторинг змісту й результатів діяльності влади. Елементами громадянського суспільства в регіоні можуть бути різні об'єднання: господарські, соціальні, екологічні, професійні, конфесійні, творчі, спортивні тощо. В сучасному цифровому світі з'являються нові форми об'єднання – інтернет-спільноти, які отримали власне поле для діяльності й задоволення комунікативних потреб й інтересів людини, заохочення до соціально активного життя на рівні адміністративних одиниць громади. З огляду на окреслене постають питання ефективності взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства, які у правовій державі окреслюються процедурами обмеження й регламентації діяльності з боку публічної влади [9; 10]. Демократичні держави вже сформулювали основні атрибути громадянського суспільства: публічний простір для комунікації; організоване громадське життя вільних і рівних індивідів; зорієнтованість на громадські інтереси й результати для громади тощо.

Звичайно, дії з вирішення суспільно значущих проблем окремих територій уже мають результати: 1) створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), завданнями яких є об'єднання зусиль для реконструкції дахів і мереж життєзабезпечення житлових будинків, їхня енергоефективність, благоустрій прибудинкової території тощо; 2) розвиток мережі громадського активу на території громади, старостинського округу або кварталу, який має концентрувати, узагальнювати й представляти громадські ініціативи з метою вирішення суспільних проблем; 3) об'єднання громадського активу громади, яке орієнтоване на залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій для вирішення проблем території; 4) створення громадських інституцій, зорієнтованих на встановлення проблеми, вивчення її й пошук стратегії вирішення тощо [10]. В окреслених напрямках суспільної й публічної діяльності є конкретні приклади конструктивної співпраці державних і громадських інституцій, направлених на соціально-економічні зміни в громадах Дніпропетровського регіону.

Завдяки конкретній співпраці громадянських інститутів і публічної влади громади у сфері проєктного менеджменту вже створено ефективні механізми оптимізації інфраструктури громади й долучення до програм U-Lead в Україні. За один рік ОТГ Дніпропетровщини подали 240 пакетів стратегічних проєктів на отримання зовнішніх інвестицій. Інвесторами виступили державний, обласний і місцевий бюджети, залучені кошти місцевих громадських інституцій, суб'єктів господарювання й іноземних структур. Окреслене є свідченням конструктивного підходу до вирішення місцевих соціально-економічних проблем усіх суб'єктів співпраці, що направлена на підвищення якості життя в різних громадах Дніпропетровщини. Місцеві проєкти включали до свого переліку такі сфери діяльності: виробничі кооперативи, водогони, дороги, енергопроєкти житлового фонду, сміттєзвалища тощо. Вищенаведене є прикладом активності депутатів і голови місцевої ради, старости та його громадського активу округу, підтверджує вагу й значення децентралізації, яка створила умови для розвитку території сіл. Хабермас Ю. вважає, що значущим є питання «ефективності публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [11, с. 114]. Ключовими процесами в окреслених елементах організаційної й ефективної спільної діяльності громадських і державних інституцій є процеси прозорості й ефективної комунікації, які ми відзначили раніше [12, с. 60].

Висновки. Таким чином, результати демократизації й децентралізації окреслюють нові стратегії розвитку територій через конструктивну співпрацю з громадянськими інститутами, зокрема: 1) стратегічний розвиток громадянських інституцій, які стануть основою сталого розвитку ОТГ; 2) недосконалість механізмів громадської участі у вирішенні проблем місцевого значення, які стримують формування ефективної демократичної системи управління й соціально-економічний розвиток громади; 3) старі нерозв'язані проблеми й недоліки поточного управління життєдіяльністю й розвитком інфраструктури громади; 4) сталий розвиток

місцевої демократії, різних форм місцевої самоорганізації й процеси підвищення активності населення мають стати основою становлення добродесного, організованого й активного місцевого врядування; б) цінним є місцевий досвід колективної й комунікативної дії, які стають основним ресурсом для ефективного розвитку нової об'єднаної територіальної громади, регіону й держави.

Список використаної літератури:

1. Бородин Є. І., Безена І. М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування* : науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Хабермас Ю. Будущее человеческой природы: весь мир. Москва, 2002. 144 с. URL: <https://predanie.clients-cdnnow.ru/uploads/ftp/habermas-yurgen/buduschee-chelovecheskoj-prirody/habermas-budushchee-chelovecheskoj-prirody.pdf>.
3. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / пер. Б. М. Скуратова. *Логос*. 2003. № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
4. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область: формула успіху. Вебсайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
7. Костенок І. В. Механізми та способи децентралізації влади: рівень місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3. 2013. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=559>.
8. Кожина А. В. Перспективи розвитку механізмів громадянської участі на місцевому рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=L INK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10 &S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Duur_2015_1_18.
9. Реєстр громадських організацій Дніпропетровської області / Головне управління юстиції в Дніпропетровській області. URL: http://obljust.gov.ua/index.php?page_name=253.html.
10. Безена І. М. Децентралізація публічної влади та маркетинг: регіональне державне управління й місцеве самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2019. Т. 30 (69) № 6. С. 19–23. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/6.pdf.
11. Habermas J. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, Massachusetts : MIT Press. 1996. 631 p. URL: <file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/JrgenHabermasBetweenFactsandNorms.pdf>.
12. Безена І. М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 2. С. 58–64. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/7.pdf.

Bezena I. Management of strategic community development: public authorities and institutions of civil society in the context of decentralization

The article deals with the research of modern strategies of development of territorial communities in Ukraine, which are carried out in the context of reform on democratization and decentralization. According to the results of the research, it was pointed out the urgency of various contemporary practices, including the following: partnership interaction of public authorities with civil society institutions; public involvement in the organizational processes of forming a community development strategy; local government policy implementation practices through budgeting and investment in infrastructure projects and more.

Foreign experience in decentralization and development strategy shows: active communication action aimed at development, unity and strength of social norms, values

and institutions; consistent adherence to the basis of public democracy through citizen involvement in community governance processes; systematic and significant impact of level local democracy of and financial self-sufficiency of the community on sustainable development and positive changes in the quality of life, social environment, community and people.

The study analyzes: the results of the reform of the public and social system of Ukraine and Dnipropetrovsk region; new strategies of development and their tendencies in the course of joint activity of authorities and public institutions which have been revealed; examples of mutual cooperation of citizens and public organizations aimed at effective changes in community life which are outlined. After all, their joint work aimed at the implementation of infrastructure projects on the territory of the community is already yielding meaningful and positive results.

According to the results of the research, it is established that the implementation of infrastructure projects, positive socio-economic shifts and solving local community problems depend on active involvement in the implementation of projects by citizens. Consistent actions of the participants of the activity influence the effectiveness and success of the community in the way of implementation of community infrastructure projects aimed at positive changes in the life of all residents of the territory.

Key words: *development strategy, investment appeal, self-organization of population, interaction.*

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.34>

В. О. Меленюк

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту
Енергодарського інституту державного та муніципального управління
імені Р. Г. Хеноха
Класичного приватного університету

М. І. Пришляк

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Енергодарського інституту державного та муніципального управління
імені Р. Г. Хеноха
Класичного приватного університету

ПРО УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТИВНОЇ НЕОБХІДНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні увагу привертають питання інтересу територіальної громади як відносно самостійного виду соціального інтересу, пов'язаного з місцевим самоврядуванням. У запропонованій статті визначена змістовна специфіка інтересу територіальної громади, акцентовано увагу на особливостях його формування, підкреслюється, що досить важливим у контексті досягнення згоди між членами територіальної громади щодо його кінцевого змісту є колективна взаємодія. На цьому етапі кожен із жителів територіальної громади визначається, на які вчинки він готовий піти задля суспільного інтересу. Доведено, що колективна взаємодія можлива лише тоді, коли населення або ж його окремі групи зацікавлені в участі у вирішенні місцевих проблем і готові до цього насправді. Встановлено, що рівень соціально-політичної активності членів територіальної громади в умовах сучасних перетворень переважно детермінований діяльністю самих органів місцевого самоврядування. Констатовано, що необхідність надання інтересу територіальної громади статусу загального для всієї системи місцевого самоврядування вимагає відповідної взаємодії від його носія та представницького органу громади. Відзначено, що будь-який вплив на інтерес територіальної громади з боку її представницького органу неодмінно веде до його трансформації, звідси, до соціальної напруги в суспільстві. Зроблено висновок про те, що суперечливість інтересів влади і громади примушує до пошуку та законодавчого закріплення механізмів, які б дозволили встановити баланс між такими інтересами, найти компроміс та прийняти найбільш прийнятне для всіх зацікавлених сторін рішення. Звідси виникає необхідність зрозуміти, в чому криється така суперечливість, яка її істинна природа. Орієнтуючись на європейський досвід, одним із важливих кроків на шляху до досягнення взаємокорисного рішення в умовах децентралізації, як вбачається на сьогодні, є діалог між владою та громадою. Зауважено, що його дієвість можлива лише в умовах розвиненої системи демократичного управління місцевого самоврядування й активного громадянського суспільства.

Ключові слова: територіальна громада, інтерес територіальної громади, узгодження, соціальна активність, представницький орган територіальної громади.

Постановка проблеми. Із прийняттям Конституції України територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування отримала право само-

стійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [1]. Частина 3 ст. 140 Основного Закону зазначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом,

як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1]. На переконання Конституційного Суду України, такому конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки. Це самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані, передусім, і з життєдіяльністю територіальних громад [2].

Незважаючи на створення в Україні необхідної нормативно-правової бази, яка б мала сприяти утвердженню самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, на рівні Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3], ухваленої Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 р., визнано, що чинна система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства, функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, якого так потребує населення на місцях. Указано на існуючі проблеми у відносинах між територіальною громадою та її представницьким органом, які потребують ефективного та швидкого вирішення. Насамперед, ідеться про неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад, яка посилюється неспроможністю членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади. Як наслідок, актуалізується необхідність пошуку шляхів узгодження інтересів окремих суб'єктів місцевого самоврядування з метою формування їх спільного інтересу для досягнення загального блага громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі у більшості своїй проблеми муніципальної реформи

розглядаються через призму взаємовідносин держави та територіальної громади і меншою мірою через призму взаємовідносин територіальної громади з її органами. Рівень наукової розробки та теоретико-правового аналізу останніх, на жаль, має епізодичний характер і не узгоджується з тією увагою, яку приковує до себе процес децентралізації в державі. Дотично до нашого дослідження зацікавленість викликають праці М.О. Баймуратова, В.О. Баранова, О.О. Бутник, М.Г. Левчук, О.О. Майданник. Не є предметом поглибленої уваги серед науковців і тема інтересу територіальної громади. Щодо з'ясування сутності інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України важливим є дослідження В.І. Шарія.

Мета статті – виявити та дослідити складники проблеми узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування в умовах українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Сучасна філософська думка визначає соціальний інтерес як реальні причини дій, звершень, які формуються з їх відмінностями за становищем та роллю в суспільному житті [4, с. 689]. Це одна із форм спрямованості, яка нерозривно пов'язана з потребами певної соціальної спільності. Із цього приводу В.О. Таран, В.М. Зотов зазначають, що саме інтереси разом із потребами виступають збуджувальною силою історичної діяльності соціального суб'єкта [5, с. 15]. Проте, на їх переконання, жодна система організації суспільства не є такою, яка задовольняє інтереси всіх її соціальних суб'єктів. Тому вся історія розвитку людства містить у собі постійне намагання виявити і критично осмислити недоліки суспільного ладу, знайти їх причини та «вдосконалити» організацію суспільної системи [5, с. 21].

На думку Є.А. Подольської, соціальний інтерес відображує соціальний стан суб'єкта та визначається саме ним. Зважаючи на те, що суспільні відносини проявляються як соціальні інтереси, вона робить такі висновки: по-перше, соціальні інтереси завжди мають своїх носіїв, тобто належать конкретним суб'єктам, які вступають у взаємовідносини; по-друге,

соціальні інтереси за своєю природою об'єктивні, є виявленням ролі відповідних суб'єктів у системі суспільного розподілу праці, їх зв'язку з певним типом суспільного присвоєння; по-третє, суспільні відносини, виявляючись у соціальних інтересах, набувають характеру рушійних сил соціального розвитку [4, с. 689].

В умовах сучасних перетворень у державі, зваживши на здійснювані реформи в напрямі децентралізації влади, одним із найважливіших носіїв соціального інтересу є така соціально-територіальна спільнота як територіальна громада. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, котрі мають єдиний адміністративний центр [6]. Це дає підстави сприймати інтерес територіальної громади як узагальнену сукупність інтересів її індивідів-членів. М.О. Баймуратов наголошує, такі інтереси явно відрізняються від державних інтересів своїм локалізмом виникнення й реалізації, екзистенційно-онтологічною важливістю для відповідного кола осіб, але не є антагоністичними державним інтересам та не суперечать їм [7, с. 58].

Одним із перших, хто розрізнив інтереси, які в ідеалі повинні узгоджуватися між собою, став Клод Адріан Гельвецій – французький літератор і філософ епохи Просвітництва. Але через те, що на практиці одні інтереси підпорядковують собі інші, цього не відбувається. Суперечливість інтересів різних станів, на думку філософа, ускладнюють нормальний розвиток суспільства. Вихід йому бачився в тому, щоб ці спільноти відмовились від власного інтересу й виступали з погляду інтересу суспільного [8]. Для Гельвеція єдиний шлях до суспільства доброго, справедливого – це узгодження шляхом розумного законодавства особистих та суспільних інтересів. Необхідно, щоб суспільні інтереси стали для громадян особистими, щоб служіння суспільству стало вищим особистим інтересом і пануючою пристрастю. Добродійна людина – це не та, яка жер-

тує своїми звичками та найсильнішими пристрастями заради спільного інтересу, – така людина просто неможлива, а та, чия сильна пристрасть до такої міри узгоджується зі спільними інтересами, що вона завжди змушена бути добродійною [9, с. 87]. В контексті цього І.Ф. Надольний зауважує, основним із завдань формування особистості є прищеплення їй практичних навичок поєднувати свої інтереси з інтересами інших суб'єктів. Взаємодія інтересів справляє істотний вплив на формування особистості. Але важлива також воля, рішучість цієї особистості відстоювати свої, специфічні духовні чи матеріальні інтереси. Можливості такого відстоювання часто бувають обмеженими. У всякому разі, особистість має розібратися у складному плетиві інтересів, відшукати шляхи поєднання (якщо вони є) своїх інтересів та інтересів інших людей [9, с. 439–440].

В.І. Шарий, досліджуючи особливості поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України, важливою формою стратегічної взаємодії, через яку суб'єкти, власне, мають скоординувати плани реалізації своїх інтересів для того, щоб отримати колективні блага для себе, вважає колективну дію (поведінку) [10, с. 175]. На його думку, вона є стрижнем функціонування та розвитку місцевого самоврядування, оскільки як індивіди, так і територіальні громади взаємозалежні між собою. У зв'язку з цим результат для кожного індивіда буде залежати від того, що роблять інші. Крім цього, члени територіальних громад приймають і враховують взаємозалежність, яка існує між ними, під час вибору конкретних дій (поведінки), переслідуючи відповідні інтереси [10, с. 175]. Тобто В.І. Шарий констатує, що відбувається взаємодія соціальних суб'єктів, які прагнуть як до раціональної максимізації переваг, що надає їм відповідна територія, так і до узгодження своїх дій для досягнення спільної вигоди, поступаючись своїми індивідуальними інтересами [10, с. 175]. Між тим, Д.К. Норт зазначає: «Чим різноманітнішими є інтереси, тим менша ймовірність, що особи, які мають будь-який інтерес, зможуть забезпечити його коштом

простої більшості у громаді. Тому зростає ймовірність появи складних форм обміну, пошук нових форм вирішення проблем, пов'язаних зі створенням коаліцій» [11]. За таких обставин інтерес територіальної громади вимагає від окремих її членів відмовитись від власних інтересів і діяти з погляду інтересу спільного. У будь-якому разі, кожен із жителів територіальної громади має визначитися, на які вчинки він готовий піти задля інтересу більшості. Інше питання, чи здатний він узагалі до солідарних дій у загальній справі.

Питання про населення як суб'єкта соціальної активності значною мірою зводиться до оцінки того, наскільки населення в цілому і його окремі групи зацікавлені в участі у вирішенні місцевих проблем і готові його реалізовувати. Мабуть, відсутність діючих механізмів місцевого самоврядування, традиційна недовіра населення до влади й невіра в можливість дієвої участі в управлінні, на переконання дослідників, виробили відповідні стереотипи, соціальну пасивність і смиренність [12]. Тобто саме в діяльності органів місцевого самоврядування вбачається одна із причин низького рівня громадянської активності на місцях. Усвідомлюючи, яке значення має розвиток соціально-політичної активності населення для виведення місцевого самоврядування із затяжної кризи і для подальшого його функціонування на принципах справжньої самостійності, відкритості й демократизму, вважається, що саме інститут місцевого самоврядування має бути зацікавлений на активне порозуміння з його громадянами, виявлення їхніх інтересів і потреб. У зв'язку з цим громадянам мають бути запропоновані відповідні заходи, участь у яких сприяла б ознайомленню з діяльністю місцевих органів влади, основними принципами їх роботи, різними формами та можливостями участі населення у прийнятті рішень на місцевому рівні тощо.

Інтерес територіальної громади – передусім, це усвідомлена потреба населення у сприятливому життєвому середовищі, в якому воно почувало б себе впевнено й комфортно. Його створення та підтримання забезпечується наявною системою органів місцевого самоврядування. Однак таке

можливо лише у разі публічного визнання інтересу територіальної громади, надання йому статусу загального для чинної системи місцевого самоврядування в межах відповідної території. Це зумовлено тим, зауважує М.О. Баймуратов, що територіальна громада внаслідок об'єктивних причин не може здійснювати перманентне й цілеспрямоване управління локальними процесами в межах адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як виявляється, складають форми самоорганізації населення, в межах яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різнорівневі й різноцільові (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення [13, с. 278]. Політика партнерства дозволяє сторонам дійти згоди щодо кінцевого змісту інтересу територіальної громади, засобів його забезпечення та способів реалізації, ефективність яких великою мірою зумовлюють рівень добробуту населення громади, розвиток її території. Її відсутність позбавляє жителів громади бажаного, зумовлюючи цим їх відповідну поведінку. Як наслідок, виникає недовіра до обранців від громади, зростає напруга в суспільстві. Подальше їх переобрання на чергових виборах кардинально ситуацію не змінює. Причин цьому декілька. Аналіз публікацій за останній час дозволяє виділити деякі з них. Так, В.О. Баранов проблему вбачає в тому, що місцеву владу, як правило, тепер представляють ставленики партій, які фактично такими не є. Слухняна більшість відірвана від інтересів громади, вона вирішує проблеми олігархів [7, с. 95]. На думку О.О. Бутник, ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функції громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не лише не доходять до адресата, спроможного їх реалізувати, але й наштовхуються на спротив місцевих посадових осіб [7, с. 32]. На переконання М.Г. Левчук, успішне функціонування будь-якого соціального інституту можливе лише за умови, що його діяльність підтримується широким громадським загалом [14]. О.О. Майданник вважає, що місцеве самоврядування може ефективно здійснювати свої функції лише за умови гармонійного поєднання безпосередньої і представницької демократії [7, с. 40]. Вона наголошує, що головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад участі в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним й організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій [7, с. 41].

Для України, як демократичної держави, залучення громадськості до управління не є новим явищем у місцевому самоврядуванні. Відповідні положення про механізми місцевої демократії та прямої участі закладені в багатьох законах, зокрема і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачені такі форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад як місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Однак, незважаючи на це, проблема залишається нерозв'язаною, про що свідчить зміст Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Найбільш складною ланкою в цьому питанні слід вважати дефіцит саме демократичної практики в діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Суперечливість інтересів влади і громади примушує до пошуку та законодавчого закріплення механізмів, які б дозволили встановити баланс між такими інтересами, знайти компроміс та прийняти найбільш прийнятне для усіх зацікавлених сторін рішення. Звідси виникає необхідність зрозуміти, в чому криється така суперечливість, яка її істинна природа. Орієнтуючись на європейський досвід, одним із важливих кроків на шляху до досягнення взаємокорисного рішення в умовах децентралізації, як вбачається на сьогодні, є діалог між владою та громадою. Однак варто розуміти, що його дієвість можлива лише в умовах розвинутої системи демократичного управління місцевого самоврядування й активного громадянського суспільства. Очікування позитивних змін у цьому напрямі спонукають до, з одного боку, впровадження та імплементації в Україні принципів демократичного врядування на місцевому рівні визначених Стратегією інновацій та належного врядування на місцевому рівні, рекомендованого до впровадження 15ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве й регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), затвердженого Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р., з іншого – розвитку таких форм місцевої демократії, за яких жителі можуть висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас.

Список використаної літератури:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями станом на 01.01.2020 р.). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 24.02.2020).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02> (дата звернення: 24.02.2020).
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територі-

- альної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 24.02.2020).
4. Подольська Є.А. Філософія. Підручник. Київ : Фірма «Інкос», Центр навчальної літератури, 2006. 704 с.
 5. Таран В.О., Зотов В.М., Резанова Н.О. Соціальна філософія : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 272 с.
 6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.
 7. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : *Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН. ЕЙ», 2017. 148 с.
 8. Аверина О.М. Политический интерес как категория социальной философии : дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Московский педагогический государственный университет. Москва. 1999, 170 с. URL: <http://www.dslib.net/soc-filosofia/politicheskij-interes-kak-kategorija-socialnoj-filosofii.html> (дата звернення: 02.03.2020).
 9. Філософія: навчальний посібник / за ред. І.Ф. Надольного. Київ : Вікар, 1997. 584 с.
 10. Шарий В.І. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 2. С. 166–177.
 11. Норт Д.К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
 12. Гальченко В.В. Актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне. *Научный интернет-журнал «Мир науки»*. 2013. Выпуск 4. URL: <https://mir-nauki.com> (дата звернення: 04.03.2020).
 13. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник / за ред. М.О. Баймуратова. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
 14. Левчук М.Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2008. № 1. URL: www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf (дата звернення: 14.03.2020).

Melenyuk V., Pryshliak M. On reconciling the interests of local governments as an objective necessity in a context of decentralization

In the context of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine, attention is drawn to interest of territorial community as a relatively independent type of social interest related to local self-government. The proposed article defines the substantive specificity of interest of territorial community, emphasizes the peculiarities of its formation, emphasizes that collective interaction is very important in the context of reaching an agreement between the members of territorial community on its final content. At this stage, each of the residents of territorial community determines what concessions he is prepared to make for the benefit of the public. It is proved that collective interaction is possible only when the population or its separate groups are interested in participating in solving local problems and are ready for it in practice. It is established that the level of sociopolitical activity of the members of territorial community in the conditions of modern transformations is mainly determined by the activity of the local self-government bodies. It is stated that the necessity of giving interest of territorial community the status of general for the whole system of local self-government requires appropriate interaction from its carrier and representative body of the community. It is noted that any influence on interest of territorial community by its representative body invariably leads to its transformation, and hence to social tension in society. It is concluded that the conflicting interests of the authorities and the community compel the search and legislative consolidation of mechanisms that would allow to strike a balance between such interests, find a compromise and make the most appropriate decision for all stakeholders. Hence, the need to understand what is at stake in such a contradiction, which is its true nature. Focusing on the European experience, one of the important steps towards a mutually beneficial solution in the context of decentralization, as seen today, is a dialogue between the authorities and the community. It is noted that its effectiveness is possible only in the conditions of the developed system of democratic governance of local self-government and active civil society.

Key words: territorial community, interest of territorial community, coordination, social activity, representative body of territorial community.

УДК 352: 614.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.35>

Л. І. Обуховська

медичний директор

Комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня»

ЧИННИКИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначено, що сучасні механізми державного та регіонального управління впливають на сформовані процедури управління охороною здоров'я в місцевих громадах та управління комунальними некомерційними підприємствами закладами охорони здоров'я. Доведено, що система, яка склалась на сьогодні в управлінні комунальними підприємствами закладами охорони здоров'я, не є ізольованою від світу. Вона відповідає європейським аналогам та ґрунтується на відомих світових моделях охорони здоров'я. У країнах Європи тривалий історичний проміжок часу складалися основи сучасної системи охорони здоров'я. У вітчизняних умовах ці процеси проходять революційними темпами. Метою статті є визначення чинників діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я в умовах децентралізації. Тому у статті визначено чинники розвитку діяльності комунальних підприємств у процесі децентралізації. Серед них такі як: визначення основних характеристик децентралізації системи управління охороною здоров'я, визначення переваг та недоліків децентралізації, вдосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації, організаційна робота щодо практичного втілення кращих практик діяльності комунальних підприємств у регіонах, запровадження системи фінансування, яка є адекватною вимогам проведення децентралізації, розвиток телемедицини. Доведено, що система охорони здоров'я в цілому та діяльність комунальних підприємств охорони здоров'я має дуже складне інституційне регулювання. Створення закладів охорони здоров'я в регіонах, об'єднаних громадах стикається із низкою викликів, які необхідно оперативно вирішувати на сьогодні. Серед основних проблем у діяльності підприємств необхідно визначити такі: необхідність проведення капітальних та поточних ремонтів приміщень, придбання спеціалізованого обладнання нового покоління, збільшення кількості ставок лікарів та медичного персоналу, необхідність оновлення кадрів та працевлаштування молодих спеціалістів.

Ключові слова: діяльність, комунальні, підприємства, заклади, охорона здоров'я, децентралізація, система.

Постановка проблеми. Сучасні механізми державного та регіонального управління вирішально впливають на сформовані управлінські процедури управління охороною здоров'я в місцевих громадах та процедури управління комунальними некомерційними підприємствами закладами охорони здоров'я. Система, яка склалась на сьогодні в управлінні комунальними підприємствами закладами охорони здоров'я, не є ізольованою від світу. Вона відповідає європейським аналогам та ґрунтується на відомих світових моделях охорони здоров'я. Однак у країнах

Європи тривалий історичний проміжок часу склалися основи сучасної системи охорони здоров'я, проте у вітчизняних умовах ці процеси проходять революційними темпами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку з цим значна кількість науковців приділяє цій проблемі багато уваги. Зокрема, в монографії під редакцією І.Л. Сазонця «Інституційна трансформація державного управління охорони здоров'я: Україна та іноземний досвід» проаналізовано напрями трансформації управління системою охорони здоров'я в регіоні, досліджено економічну діяльність комунального закладу охорони

здоров'я на прикладі комунального підприємства, визначено вплив міжнародних грантових програм на розвиток системи охорони здоров'я в регіоні [1]. Такі автори як І.Я. Зима [2], О.Є. Романенко [3], В.І. Саричев [4], О.М. Сазонець [5] також досліджували функціонування системи охорони здоров'я на регіональному рівні.

Мета статті. Незважаючи на велику кількість публікацій щодо проблем державного управління охороною здоров'я, саме її трансформація на первинному рівні надання медичної допомоги в регіонах викликає багато питань. Тому метою поданої статті є визначення чинників діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я в умовах децентралізації

Виклад основного матеріалу. Порівняльний аналіз іноземного досвіду децен-

тралізації у сфері охорони здоров'я дозволяє зробити висновок про те, що такі процеси є складним завданням та залежить від таких факторів:

– типу державного устрою країни, кількості рівнів адміністративного управління;

– ступеню участі центральних органів влади у фінансуванні та управлінні системою охорони здоров'я на місцевому рівні;

– домінуючого механізму фінансування охорони здоров'я (бюджетного або страхового);

– розподілу відповідальності та повноважень щодо надання різних видів медичної допомоги між рівнями влади та суб'єктами галузі (парламент, центральні органи влади, місцеві органи влади, страхові медичні фонди, медичні установи тощо) [6].

Таблиця 1

Функції системи охорони здоров'я на різних рівнях децентралізації [6]

Рівень децентралізації	ФУНКЦІЇ		
ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ	Адміністрування, організація та планування системи охорони здоров'я.	Джерела фінансування системи охорони здоров'я та форми збору платежів.	Надання медичної допомоги та форма власності медичних установ.
	Державна система організації, планування та адміністрування системи охорони здоров'я. Офіційна державна передача прав, обов'язків та повноважень щодо адміністрування та організації медичної допомоги. Централізоване державне замовлення у сфері охорони здоров'я. Регіональне планування та адміністрування мережі медичних установ. Місцеве муніципальне планування та адміністрування мережі медичних установ. Механізм опосередкованого державного регулювання квазіринку охорони здоров'я. Пряме ринкове регулювання квазіринку охорони здоров'я з індивідуальним приватним вибором страхових організацій та медичних установ.	Державна система оподаткування (загальні та/або цільові податки для фінансування охорони здоров'я. Обов'язкові внески до національного фонду соціального медичного страхування. Регіональна система оподаткування. Обов'язкові внески до регіонального фонду соціального медичного страхування. Місцева муніципальна система оподаткування. Обов'язкові внески до муніципальних та/або галузевих фондів соціального медичного страхування або лікарняних кас. Добровільні внески до місцевих приватних фондів медичного страхування або лікарняних кас. Приватне фінансування медичних установ та медичних послуг за рахунок приватних коштів населення.	Державна система охорони здоров'я. Державна власність та контроль. Регіональна власність та контроль. Місцева муніципальна власність та контроль. Приватні медичні установи мають державне соціальне замовлення або угоди з лікарняними касами, іншими страховими медичними організаціями, зокрема державними та муніципальними (внутрішня структура таких установ може бути централізована). Приватні автономні медичні установи.
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ			

Необхідно враховувати, що система управління закладами охорони здоров'я, які засновані на комунальній власності, визначається не тільки законами України у сфері регламентації системи охорони здоров'я. В таблиці 1 подано консолідовані підходи щодо функцій системи охорони здоров'я на різних рівнях децентралізації.

Важливим складником системи регламентації діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я є закони, які регулюють життя країни на регіональному та субрегіональному рівні.

Механізми формування комунальної власності, які було закладено в Законі України «Про місцеве самоврядування», активно проваджувалися у практику господарювання в останні роки. Набуття закладами та організаціями статусу комунальних проходило і проходить у межах широко відомого процесу децентралізації. Безперечно, процес децентралізації має значну кількість переваг, але має й недоліки. До переваг процесу децентралізації ми можемо віднести такі:

- фінансова самостійність територіальних громад у забезпеченні своїх мешканців суспільними благами;
- створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення;
- зростання відповідальності місцевих органів влади перед населенням відповідних ОТГ;
- формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевої влади для робочої сили, інших факторів виробництва та споживачів суспільних благ;
- формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку території;
- ріст компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій;
- динамічність систем, здатність до експериментування та інновацій в наданні державних послуг;
- вирівнювання владних повноважень на різних рівнях управління.

До недоліків процесу децентралізації можна віднести такі:

- ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет

та управління бюджетним процесом у цілому;

- складність узгодження локальних потреб територіальних громад із макроекономічними потребами країни;

- виникнення регіональних фіскальних розбіжностей;

- зниження централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів;

- обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частини бюджетів територіальних громад [7].

На основі проведеного аналізу законодавчої та нормативно-правової бази, вивчення досвіду країн Європи можна зробити висновок, що система охорони здоров'я в цілому та діяльність комунальних підприємств охорони здоров'я має дуже складне інституційне регулювання. В законодавчій та нормативно-правовій базі сфери охорони здоров'я України властиві певні недоліки, які суттєво ускладнюють координацію роботи в цій сфері. До таких недоліків ми можемо віднести таке:

- галузеві закони України не є законами прямої дії, оскільки вони не прописують реальних механізмів їхньої реалізації. Ідеться про те, що це буде зроблено в підзаконних актах, але на практиці часто використовуються різні роз'яснення, інформаційні листи тощо, які взагалі не є нормативно-правовими актами (НПА);

- різноманіття й безліч НПА різного рівня, присвячені одному питанню, але такі, що не завжди трактуються однаково. Крім того, недоступність їх усіх у комплексі істотно ускладнює нормативно-правове управління галуззю, вносить у нього протиріччя;

- дуже часто у процесі розгортання положень закону в підзаконних актах допускаються перекручування, в результаті чого відбуваються різночитання;

- велика кількість НПА не дозволяє побачити за цією безліччю правової прогалини і протиріччя;

- відсутність галузевого законодавства й відомчих галузевих НПА на місцях, прийняття локальних актів і розпоряджень, які найчастіше розширюють і спотворюють галузеве законодавство, значно ускладнює управління галуззю;

– відсутність єдиного консолідованого законодавчого акта у сфері охорони здоров'я (одні питання охорони здоров'я регламентуються законами, інші – указами Президента України, треті – постановами Уряду, четверті – постановами й наказами МОЗ України, внесеними в Єдиний державний реєстр правових актів, п'яті являють собою неопубліковані накази МОЗ України), доступного не тільки керівникам охорони здоров'я, медичним працівникам, але й населенню, ускладнює надання медичної допомоги в межах доказової і правової медицини[8].

Як уже відзначалося, головне спрямування системи нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я спрямовано на посилення процесу децентралізації в медицині. Практична реалізація цих актів уже привела до вагомих змін в управлінні закладами охорони здоров'я в регіонах. Це підтверджується окремими висновками соціологічного опитування, яке було представлено вище. У відповідях на питання експерти високо оцінили конкретні повноваження органів місцевої влади, які приводять до реорганізації діяльності медичних установ у сільській місцевості на основі нових соціально-ринкових підходів. Недостатньо вагомими повноваженнями органів державної влади експерти вважають такі як: «Заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад» та «Встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад». Ці 2 пункти мають більшою мірою формальний «бюрократичний» характер і прямо не впливають на ефективність діяльності медичних закладів.

Суто організаційні заходи не зможуть привести до позитивного ефекту діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я в регіонах, якщо не буде підведена якісна та реальна організація розподілу фінансів між центром та регіонами. Одним із документів, який регламентує розподілення фінансових повноважень у процесі децентралізації, є Концепція реформи фінансування сис-

теми охорони здоров'я України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 30.11. 2016. Відповідно до документу, нова модель фінансування має базуватися на таких принципах:

- фінансовий захист – недопустимість катастрофічних витрат громадян у випадку хвороби чи відмови від отримання необхідної медичної допомоги через неможливість її оплатити в момент отримання;

- універсальність покриття та справедливості доступу до медичної допомоги – забезпечення доступу до гарантованих державою послуг для всіх, хто їх потребує;

- прозорість і підзвітність – недопустимість застосування корупційних схем, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних коштів;

- ефективність – максимально висока віддача кожної вкладеної в систему охорони здоров'я бюджетної гривні, краща якість та доступність послуг для пацієнтів, кращі умови роботи та доходи для лікарів;

- вільний вибір – можливість для пацієнта отримати допомогу в тому закладі охорони здоров'я, який найкраще задовольняє його потреби;

- конкуренція постачальників – залучення постачальників усіх форм власності, що створює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання клінічних протоколів та професійних стандартів;

- передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги в державному бюджеті – повноцінне стратегічне планування медичної допомоги та витрат на неї;

- субсидіарність – установа повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги.[9].

Проведене нами дослідження процесу діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я щільно пов'язано з дослідженням стану процесу децентралізації. Реалізація теоретичних підходів у формуванні інфраструктури

системи децентралізації медицини та впровадження законодавчих та нормативних актів дозволила досягти значних результатів у цій сфері. Загальний стан процесу децентралізації у країні можна охарактеризувати так: із початку проведення процесу децентралізації в нашій країні було створено 1 029 об'єднаних територіальних громад, і на початок 2020 р. 49 громад, які вирішили об'єднатися, чекають на затвердження свого рішення. З 1 029 об'єднаних територіальних громад – 44 ОТГ з адміністративними центрами в містах обласного значення, що свідчить про укрупнення міських громад і приєднання приміських населених пунктів до міст. Середня чисельність населення однієї громади за 5 років створення об'єднаних громад складає 11 388 осіб. За роками цей показник виглядає так: 2015 р. – 8 711 осіб, 2016 р. – 8 359 осіб, 2017 р. – 8 417 осіб, 2018 р. – 18 964 особи, 2019 р. – 15 269 осіб. Останні два роки показують значно вищу кількість жителів у нових об'єднаних громадах, що зумовлено розвитком процесу приєднання ОТГ до міст обласного значення [10].

Якщо врахувати, що для відкриття Центру первинної медичної допомоги за нормативами кількість населення, який він має обслуговувати, повинна складати 15 000 осіб, а середня кількість об'єднаної громади складає 11 388 осіб, то можна зробити висновок, що не у всіх громадах будуть відкриті такі центри. Невелика кількість найбільших громад у регіонах зможе мати свій Центр первинної медичної допомоги. Безумовно, практично в кожній громаді є можливість відкрити амбулаторію групової практики, яка може взяти на обслуговування 3 000 осіб і мати у своєму складі двох сімейних лікарів або амбулаторію монопрактики, яка розрахована на обслуговування 2 000 осіб та може містити у своєму складі одного сімейного лікаря.

Створення закладів охорони здоров'я в регіонах, об'єднаних громадах стикається із низкою викликів, які необхідно оперативно вирішувати на сьогодні. Серед основних проблем у діяльності підприємств варто визначити такі: необхідність проведення капітальних та поточних ремонтів приміщень, придбання спеціалі-

зованого обладнання нового покоління, збільшення фінансування на придбання медикаментів та витратних матеріалів, збільшення кількості ставок лікарів та медичного персоналу, необхідність оновлення кадрів та працевлаштування молодих спеціалістів.

У більш вигідному становищі знаходяться лікарні – комунальні підприємства у великих містах – обласних центрах. Одним із таких підприємств, яке має потужну матеріально-технічну, медичну, лабораторну базу, фаховий персонал, є комунальне підприємство «Рівненська обласна клінічна лікарня». У сфері надання медичних послуг комунальне підприємство «Рівненська обласна клінічна лікарня» проводить свою діяльність відповідно до положень Програми «Здоров'я 2020», зокрема, таких її пунктів як: проведення заходів із профілактики та раннього виявлення захворювань, здійснення контролю за перебігом захворювань та запобігання їх несприятливим наслідкам, формування системи громадського здоров'я, мотивація населення до здорового способу життя, запровадження заходів із реабілітації, організацію спеціальних заходів із медичного забезпечення за окремими класами хвороб та нозологічними формами.

Аналіз окремих напрямів діяльності лікарні свідчить про зростання якості надання послуг, тому що на одного пацієнта лікарні припадає більше оздоровчих та профілактичних процедур. Водночас, кількість хворих, які отримують ці процедури, знижується. Таку тенденцію ми можемо пояснити переорієнтацією тенденції сучасної медицини від процесу лікування на профілактику та виявлення захворювання, ведення здорового способу життя. З іншого боку, таке зростання має причини, які пояснюються конкуренцією нових приватних медичних закладів, які здебільшого надають фізіотерапевтичні процедури.

Реформування діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я вже приносить позитивні результати. За підсумками опитування соціологічної групи «Рейтинг», за останній рік у Рівненській області покращився рівень суспільного

оптимізму. Так, 44% опитаних вважають, що справи в Україні йдуть у правильному напрямку (17% – у 2018), 40% позитивно говорять про ситуацію в області (20% – у 2018) та 43% – про ситуацію у своєму місті/селі (27% – у 2018).

За рік відбулось значне зростання кількості тих, хто позитивно оцінив роботу державних медичних закладів: 47% опитаних оцінюють позитивно якість послуг, 28% – негативно. Краще за інших роботу цих установ оцінили молодші та заможніші опитані, а також ті, хто частіше звертається до лікарів [11].

Одним із вузьких питань, яке ще потребує свого розвитку, є питання розвитку телемедицини. Практичними перевагами телемедицини при ширшому її впровадженні в лікарську практику є такі:

- значне підвищення якості надання амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги пацієнтам, які знаходяться в будь-якому місці;

- надання консультаційної допомоги медичним працівникам, котрі працюють у центральних районних лікарнях та знаходяться на відстані від обласних діагностичних центрів та клінічних лікарень;

- скорочення термінів тимчасової непрацездатності та кількості випадків виходу на інвалідність завдяки своєчасному наданню медичної допомоги. Аналітичний огляд наявних у світі моделей використання телемедицини в охороні здоров'я дав можливість А. Владзимирському зробити висновки про те, що в Україні для регулярного проведення різних видів телеконсультування в повсякденній клінічній роботі доцільно використовувати західноєвропейську модель телемедицини;

- організація особливих форм телеконсультування (телеконсиліум, дистанційний обхід), раціональне використання досвіду російської (багатоточкової відеоконференції) й північноамериканської (спеціальні заходи для медсестер) моделей телемедицини;

- ефективний розвиток і впровадження принципів доказової медицини. Ефективним буде використання телемедичних та інтернет-систем, які дозволяють поєднувати досвід професіоналів у про-

цесі мультицентрових досліджень, проводити спільну роботу над методичними, науково-практичними й іншими доказовими матеріалами (північноамериканська, африканська модель);

- важкодоступним, сільським та іншим районам із нерозвинутою інформаційною інфраструктурою варто віддати перевагу мобільному й бездротовому доступу до Інтернету та його сервісів (успішно апробований у межах африканської та "low-cost" моделей);

- успішне реформування амбулаторно-поліклінічного сектора й ефективний розвиток сімейної медицини. Необхідне реальне впровадження підходів та ідей концепції "Citizen-Centred Care" і домашньої телемедицини з опорою на північноамериканську модель;

- вирішення специфічних завдань відомчої медицини (військова медицина, медицина катастроф, обслуговування ізольованих груп тощо) потребує використання мобільних і стаціонарних телемедичних систем, які доцільно створювати, відповідно до російської моделі та моделі «два острови» [12, с. 65–66].

Висновки і пропозиції. Отже, ми можемо визначити основні чинники розвитку діяльності комунальних підприємств у процесі децентралізації як: визначення основних характеристик децентралізації системи управління охороною здоров'я, визначення переваг та недоліків децентралізації, вдосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації, організаційна робота щодо практичного втілення кращих практик діяльності комунальних підприємств у регіонах, запровадження системи фінансування, що є адекватною організаційним вимогам проведення децентралізації, розвиток телемедицини.

Список використаної літератури:

1. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід / І.Л. Сазонець та ін. ; за ред. І.Л. Сазонця. Рівне. 2019, 396 с.
2. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути у трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне : Волинські обереги. 2018. 168 с.

3. Романенко О.Є., Сивий Р.П. Імплементация політики європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на основі електронного урядування. *Стратегія і тактика державного управління*. 2019. № 3–4. С. 68–73.
4. Саричев В.І. Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями. *Стратегія і тактика державного управління*. 2018. № 1–2. С. 53–63.
5. Сазонець О.М., Алі Альшаафі Мохамед Іноземний досвід управління медичними закладами в інформаційно-комунікаційному середовищі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 14. С. 18–22.
6. Степанова О.В. Світові моделі фіскальної децентралізації в охороні здоров'я: розвиток між бюджетною консолідацією та ринком. *Ефективна економіка*. 2016. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5275> (дата звернення 10.10.2019).
7. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4412> (дата звернення 10.10.2019).
8. Клименко О.В. Обґрунтування необхідності систематизації законодавчих актів України в сфері охорони здоров'я громадян і розробки медичного кодексу. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. URL: <http://www.dyu.nauka.com.ua/?op=1&z=679> (дата звернення 10.10.2019).
9. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 30.11.2016 р. *Електронний ресурс*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення 10.02.2020).
10. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Національний проект «Децентралізація». Міністерство розвитку громад та територій. *Електронний ресурс*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok> (дата звернення 10.02.2020).
11. Матеріали опитування соціологічної групи Рейтинг. URL: <http://ratinggroup.ua/ru/archive/> (дата звернення 10.12.2019).
12. Поживілова О.В. Інформаційні технології в системі охорони здоров'я (до проблеми наукового забезпечення державного управління розвитком системи охорони здоров'я України). *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 22. С. 65–66.

Obukhovska L. Factors of activity of the municipal enterprises of health institutions in decentralization conditions

The article determines that the current mechanisms of state and regional government influence the established procedures of health care management in local communities and management of communal non-profit enterprises of health care institutions. It has been proven that the current system of managing public utilities is not isolated from the world. It is consistent with European counterparts and is based on well-known world models of health care. In Europe, the foundations of a modern healthcare system have formed a long historical span. In domestic conditions, these processes are at a revolutionary pace. The purpose of the article is to determine the factors of activity of public utilities in healthcare facilities under decentralization. The factors of development of activity of communal enterprises in the process of decentralization are determined. These include: defining the main features of decentralization of the healthcare management system, identifying the advantages and disadvantages of decentralization, improving the legislative and regulatory support of decentralization process, organizing work on the practical implementation of best practices of utility companies in the regions, introducing a financing system that is adequate to the requirements of decentralization, the development of telemedicine. It has been proven that health care system as a whole and the activities of public health utilities have very complex institutional regulation. Establishing health care facilities in the united communities faces a number of challenges that need to be addressed urgently. The main problems in activity of enterprises should include the following: capital and current renovation of premises, the need to purchase specialized equipment of the new generation, increasing funding for the purchase of medicines and supplies, increasing the number of doctors and medical staff, the need for staff renewal and employment of young specialists.

Key words: activity, utilities, enterprises, institutions, health care, decentralization, system.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.36>**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ШЛЯХИ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ

Досліджено наукові праці із проблем державного управління та адміністративно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення та взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. У статті з'ясовано основні проблеми в системі охорони здоров'я; розкрито роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті управління сферою охорони здоров'я; окреслено шляхи посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні. Наголошено на необхідності розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Висвітлено труднощі в процесі реформування галузі охорони здоров'я України в контексті орієнтації на європейські стандарти медичного обслуговування населення. Доведено необхідність забезпечення умов для збереження здоров'я нації як передумови економічного зростання та авторитету на міжнародній арені. Підкреслено негативний вплив чинників техногенного, природного та екологічного ризику на здоров'я людини, що спричиняють численні захворювання. Акцентовано на тому, що це посилює вимоги до політики у сфері охорони здоров'я на державному та регіональному рівнях. Зосереджено увагу на пошуку нових шляхів, механізмів та методів удосконалення управління політичними процесами у сфері соціальної політики регіонів та діяльності органів місцевого самоврядування в галузі охорони здоров'я. Основними шляхами посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні визначено впровадження на місцевому рівні заходів щодо: профілактики захворювань; забезпечення якісного медичного обслуговування; зниження коефіцієнта смертності населення; розроблення програми продовження тривалості життя і трудового довголіття людей; підвищення їхньої соціальної активності; пропаганди здорового способу життя і культури здоров'я; зведення до мінімуму негативного впливу антропогенних чинників на довкілля певного регіону та здоров'я населення; його оздоровлення й екологічної реабілітації тощо.

Ключові слова: антропогенні чинники, державна політика, державне управління, екологічний вплив, здоров'я нації, культура здоров'я, місцеве самоврядування, органи державної влади, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. Вектор державної політики України спрямований на євроінтеграцію в усіх галузях, у тому числі – охороні здоров'я, пріоритетом її є забезпечення умов для збереження здоров'я нації як передумови економічного зростання та авторитету на міжнародній арені.

Сьогодні вплив чинників техногенного, природного та екологічного ризику на здоров'я людини, що спричиняють численні захворювання, посилюють вимоги до політики у сфері охорони здоров'я на дер-

жавному та регіональному рівнях. Відтак набирає все більшої актуальності питання державного регулювання політики збереження здоров'я нації.

Тому пріоритетним завданням державного менеджменту є пошук нових шляхів, механізмів та методів удосконалення управління політичними процесами у сфері соціальної політики регіонів та діяльності органів місцевого самоврядування в галузі охорони здоров'я, що актуалізує тему статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему адміністративно-

правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення та взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій порушили у своїх в працях О. Бориславська [20], З. Гладун [5], О. Торбас [18], Н. Янюк [20]; функції та повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я з'ясовано в дослідженні О. Васюк [2]; окремі аспекти управління охороною здоров'я територіальної громади відображено в наукових розвідках В. Вакуленка [19]; механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я висвітлено С. Вовк [4]; питання державного регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я розкрито Н. Карамішевим [8]; перспективи та шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні розглядали В. Лехан, В. Рудий [11]; конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я приділено увагу в роботах І. Рожкової [17].

Мета статті – з'ясувати основні проблеми в системі охорони здоров'я; розкрити роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті управління сферою охорони здоров'я; окреслити шляхи посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Держава завжди зацікавлена у високоефективній діяльності охорони здоров'я, у зв'язку із чим визначає заходи щодо розвитку сфери охорони здоров'я як пріоритетної в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [12].

Проблема збереження і зміцнення здоров'я населення у всіх часи була однією із ключових у суспільстві. Здоров'я нації – це показник цивілізованості держави, що відображає рівень її соціально-економічного розвитку, головний критерій доцільності та ефективності всіх сфер діяльності людини. Наразі в Україні тенденція погіршення здоров'я населення набула загрозливого рівня. Це зумовлено збідненням значної частини населення, погіршен-

ням екологічної ситуації, розповсюдженням руйнівних стереотипів поведінки, зниженням доступності до якісних медичних послуг, витратністю сучасної системи освіти [7, с. 3].

Здоров'я населення є однією з найбільших цінностей, необхідною умовою для соціально-економічного розвитку країни. Створення оптимальних умов для реалізації потенціалу кожної особи впродовж всього життя, досягнення європейських стандартів якості життя та благополуччя населення є одним із основних завдань, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [15].

Громадське здоров'я – сукупне здоров'я людей, які проживають на певній території або в державі в цілому [10]

Нам імпонує визначення охорони громадського здоров'я в контексті національної безпеки держави, зроблене науковцем Н. Рингач: «Це – наука та мистецтво запобігання хворобі, подовження життя й охорони здоров'я, забезпечення стану оптимальної життєдіяльності за рахунок організованих зусиль суспільства за такими напрямками: оздоровлення навколишнього середовища, санітарний контроль; контроль масових інфекцій; просвіта населення з питань здоров'я і гігієни; організація медичної допомоги та догляду, рання діагностика небезпечних хвороб і запобігання їм, розвиток соціальних послуг, забезпечення кожному гідного рівня життя для підтримки здоров'я, розподіл соціальних благ таким чином, щоб кожний громадянин зміг реалізувати своє право на здоров'я і довголіття» [16, с. 50].

Як зауважує В. Москаленко, стратегічною метою будь-якої країни є забезпечення благополуччя і добробуту суспільства та високої якості життя громадян. Важливим складником благополуччя є здоров'я, збереження і зміцнення якого становить пріоритет державної політики [9]. На думку О. Поживілової, стратегічною метою політики держави у сфері охорони здоров'я є поліпшення стану здоров'я населення [14].

Нова система громадського здоров'я в Україні наразі будується на засадах децентралізації та субсидіарності,

при цьому всі програми щодо охорони здоров'я координуються Центром громадського здоров'я МОЗ.

На регіональному рівні політика у сфері громадського здоров'я здійснюється органами місцевого самоврядування через регіональні центри громадського здоров'я та мережу закладів первинної медичної допомоги, методологічну допомогу яким надаватиме національний центр громадського здоров'я [13].

Наразі в Україні відбувається реформа системи охорони здоров'я з орієнтацією на світові тенденції розвитку сучасної медицини згідно з головними положеннями Європейської політики у сфері охорони здоров'я «Здоров'я-2020». У зв'язку із цим у нашій державі було запроваджено низку необхідних заходів у контексті покращання здоров'я нації, але, незважаючи на це, інформація матеріалів статистичної Державної служби та МОЗ України засвідчила негативну тенденцію щодо стану громадського здоров'я, високі показники захворюваності та коефіцієнта смертності населення, що, на жаль, у поточному 2020 р. збільшився у зв'язку з пандемією, спричиненою вірусом COVID-19.

Невтішна статистика медико-демографічних показників є свідченням недосконалості державної політики з реформування чинної системи охорони громадського здоров'я України, що підтверджує неналежний рівень медичного обслуговування населення відповідно до вимог міжнародних стандартів.

Як зазначають дослідники (Ю. Бойчук, Е. Солошенко, В. Смоляр, О. Циганенко [1]), в умовах забруднення навколишнього середовища потрібно відшукувати шляхи екологічної реабілітації, засоби оздоровлення. Одним із головних заходів є забезпечення людей питною водою найвищої якості. Необхідно проводити детоксикацію організму шляхом вживання природних ентеросорбентів, які ефективно виводять токсини з організму (сухі пшеничні висівки; пектино-вітамінні драже, шроти з насіння; лігнін, що отримується з деревини хвойних порід). Вчені зауважують, що ентеросорбенти входять до складу багатьох продуктів. Наприклад, полісахарид пектин у великих кількос-

тях є у водоростях і фруктах: він знижує рівень холестерину, зв'язує та виводить радіонукліди і солі важких металів. Пектини використовуються в харчовій промисловості: їх отримують із цукрового буряка, кошиків соняшнику, фруктового макухи тощо.

Серед шляхів посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні мають бути: впровадження на місцевому рівні заходів щодо: профілактики захворювань; забезпечення якісного медичного обслуговування; зниження коефіцієнта смертності населення; розроблення програми продовження тривалості життя і трудового довголіття людей; підвищення їхньої соціальної активності; пропаганди здорового способу життя і культури здоров'я; зведення до мінімуму негативного впливу антропогенних чинників на довкілля певного регіону та здоров'я населення; його оздоровлення й екологічної реабілітації тощо (рис. 1).

Наразі необхідним є розроблення, як стверджує Н. Рингач [16], нової, адекватної сучасним соціально-економічним умовам стратегії охорони і покращення здоров'я населення, спрямованої, передусім, на формування в суспільстві культури здоров'я, і роль державного управління у процесі реформування важко переоцінити. Як підкреслює науковець, оптимізація управління охороною громадського здоров'я дасть змогу всебічно відобразити інтереси охорони здоров'я в усіх сферах державної політики. Збалансована співпраця щодо збереження людського потенціалу країни зацікавлених сторін на всіх рівнях управління, створення умов для зміцнення здоров'я нації та максимально можливого його покращання, зменшення рівня смертності населення і підвищення тривалості життя сприятиме зміцненню національної безпеки України.

На думку К. Вишньовської, «реформа охорони здоров'я, яку проводить та чи інша цивілізована країна, передбачає насамперед поліпшення стану здоров'я членів суспільства, підвищення ефективності системи охорони здоров'я та більшу доступність людей до медичних послуг» [3, с. 78]. Дослідниця вважає, що однією із причин

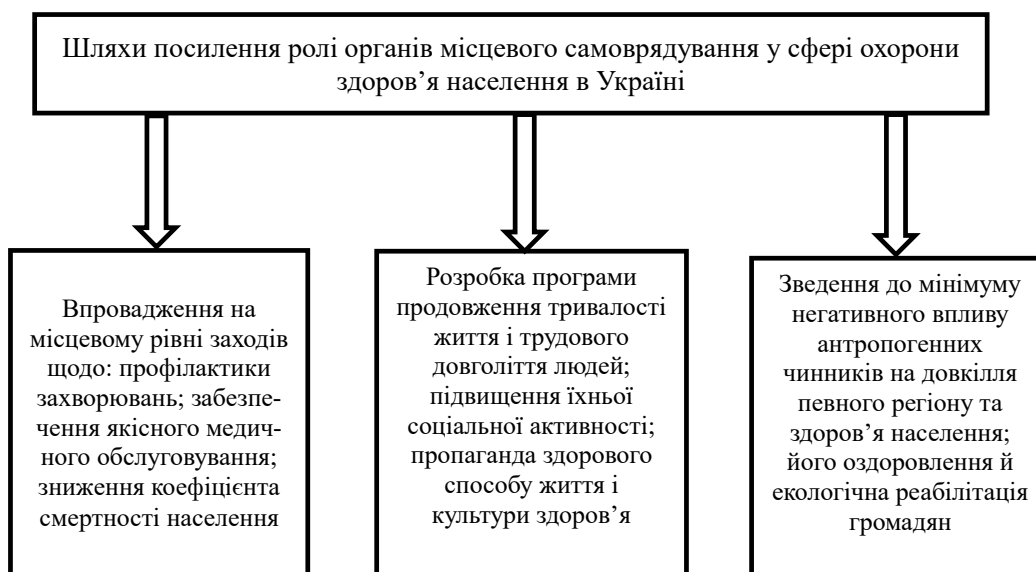


Рис. 1. Шляхи посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні

різкого зростання витрат фахівці вважають розвиток нових, у край дорогих технологій, новітніх методик лікування й діагностики хворих. Якщо, наприклад, «польська система охорони здоров'я працює зараз достатньо успішно, на вітчизняну впливають негативні тенденції» [3, с. 85].

Що стосується діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в контексті поліпшення стану громадського здоров'я, то забезпечити його можливо шляхом широкого залучення громадськості до формування і впровадження державної соціальної політики, підвищення ефективності міжгалузевої взаємодії з охорони здоров'я, обов'язкового вивчення та врахування потреб територіальної громади і населення в регіонах.

Здоров'я нації є показником цивілізованості держави, що відображає рівень її соціально-економічного розвитку, головним критерієм доцільності та ефективності всіх сфер діяльності людини. Науковці застерігають, що наразі в Україні тенденція погіршення здоров'я населення набула загрозливого рівня. Це зумовлено збідненням значної частини населення, погіршенням екологічної ситуації, розповсюдженням руйнівних стереотипів поведінки, зниженням доступності до якісних медичних послуг, витратністю сучасної системи освіти [7, с. 3].

Висновки. Отже, з метою забезпечення здоров'я нації як одного з важливих чинників національної безпеки України необхідними є проведення таких заходів, як:

- управління фізичними і соціально-економічними чинниками та показниками здоров'я;
- забезпечення ефективного впливу на формування політики у сфері охорони здоров'я для громад і громадських організацій;
- пропаганда здорового способу життя і створення умов для усвідомленого його вибору підлітками, молоддю, дорослим населенням;
- збільшення інвестицій у розвиток сфери охорони здоров'я на регіональному рівні з метою покращання здоров'я населення;
- вдосконалення функцій органів місцевого самоврядування системи державного регулювання шляхом розвитку закладів охорони здоров'я на певній території.

Список використаної літератури:

1. Бойчук Ю.Д., Солошенко Е.М., Смоляр В.І., Циганенко О.І. Екологічні проблеми харчування людини. Київ : Око-плюс, 2002. 92 с.
2. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення в Україні.

- рони громадського здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=92>.
3. Вишньовська К. Проблеми реформування системи охорони здоров'я в Україні. *Світ фінансів*. 2008. № 3(16). С. 78–86.
 4. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореферат дис. ... докт. з держ. управл. : 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
 5. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення. URL : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=90.
 6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Екон. думка, 2005. 460 с.
 7. Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження : колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю.Д. Бойчука. Харків : Вид. Рожко С.Г., 2017. 488 с.
 8. Карамішев Д.В. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я : дис. ... д-ра наук держ. Управління : 25.00.02. Донецьк, 2007. 494 с.
 9. Москаленко В.Ф. Грузєва Т.С. Галієнко Л.І., Іншакова Г.В. Наукове обґрунтування структури завдань та заходів проекту загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір». *Східноєвропейський журнал громадського здоров'я*. 2012. № 2-3 (18-19). С. 248–257.
 10. Общественное здоровье и экономика / отв. Ред. Б.Б. Прохоров. Москва, 2007. 287 с.
 11. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. Київ, 2005. 168 с.
 12. Петрова С.В. Державна політика України у сфері охорони здоров'я в контексті реформи медичного обслуговування. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 2. URL : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/14.pdf.
 13. Погоріляк Р.Ю., Гульчій О.П. Вивчення проблеми підготовки сучасних керівних кадрів охорони здоров'я в Україні. Україна. *Здоров'я нації*. 2015. № 4 (36). С. 76–80.
 14. Поживілова О. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: стан та перспективи розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпро*, 2011. Вип. 1(8). С. 122–132.
 15. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>.
 16. Рингач Н.О. Громадське здоров'я як чинник національної безпеки : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 296 с.
 17. Рожкова І.В. Розвиток конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я : монографія. Київ : Фенікс, 2009. 384 с.
 18. Торбас О.М. Розвиток організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 35–42.
 19. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.
 20. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006. № 6. С. 19–24.

Polkovnikova N. The ways to strengthen the role of local government bodies in the field of population health

Scientific works on the problems of public administration and administrative and legal regulation of the powers of local governments in the field of public health and the interaction of local governments and local state administrations have been studied. The article clarifies the main problems in the health care system; the role of public authorities and local governments in the context of health care management is revealed; outlines ways to strengthen the role of local governments in the field of public health in Ukraine. Emphasis is placed on the need to delineate powers in the field of health care between public authorities and local governments. The difficulties in the process of reforming the healthcare sector of Ukraine in the context of focusing on European standards of health care are highlighted. The need to provide conditions for maintaining the health of the nation as a prerequisite for economic growth and prestige in the international arena has been proved. The negative impact of man-made, natural and environmental risk factors on human health, which cause

many diseases, is emphasized. It is emphasized that this strengthens the requirements for health policy at the state and regional levels. The focus is on finding new ways, mechanisms and methods to improve the management of political processes in the field of social policy of the regions and the activities of local governments in the field of health care. The main ways to strengthen the role of local governments in the field of public health in Ukraine are the implementation of measures at the local level for: disease prevention; providing quality medical care; reduction of the mortality rate; development of a program to extend the life expectancy and working life of people; increasing their social activity; promotion of a healthy lifestyle and health culture; minimizing the negative impact of anthropogenic factors on the environment of a particular region and public health; its rehabilitation and ecological rehabilitation, etc.

Key words: *anthropogenic factors, public policy, public administration, environmental impact, nation health, health culture, local self-government, public authorities, health care.*

УДК 352/354.08

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.37>

Н. Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук,
професор кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президенті України

ВПРОВАДЖЕННЯ РЕСУРСНО-МЕРЕЖЕВОЇ МОДЕЛІ У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті розкриваються сучасні тенденції професійної підготовки публічних службовців України в умовах реформування публічної служби. Автор статті обґрунтовує теоретико-методологічні аспекти сутності і структури ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців України. Методологічну основу складають загальнонаукові і спеціальні методи, які ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, педагогічної, психологічної, технічної та споріднених із ними наук. Для вирішення визначених завдань, досягнення мети у статті використовується комплекс методів дослідження, які взаємодоповнюють один одного, зокрема: системний метод використано з метою систематизації наукових досліджень, узагальнення й формулювання висновків; методи порівняльного аналізу – під час визначення стану розвитку ресурсно-мережевого навчання у світі та в Україні; методи загальної теорії систем (аналіз, синтез, теорія управління та прийняття рішень) – для вивчення інноваційних моделей системи професійної підготовки публічних службовців. На погляд автора, нинішній стан справ вимагає, передусім, удосконалення діяльності всієї системи професійної підготовки публічних службовців, зокрема її ресурсно-мережевого навчання. Водночас, всесторонньо аналізуються методи управління системою професійної підготовки публічних службовців, властиві як класичному менеджменту, так й інноваційному в умовах запровадження управлінської зарубіжної практики. Доцільно, щоб управління ресурсно-мережевим навчанням мало реалізуватися через впровадження ресурсно-мережевої моделі, яка є нині є однією із перспективних в підвищенні рівня професійного та особистісного розвитку публічних службовців. Висвітлено особливості впровадження ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців шляхом модернізації організаційно-педагогічних умов їх навчання.

Ключові слова: інноваційні форми навчання, модернізація системи професійної підготовки, професійна компетентність, публічне управління та адміністрування, професіоналізація публічної служби, публічні службовці.

Постановка проблеми. Актуальність впровадження ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців зумовлена модернізацією державної політики у сфері публічного управління та адміністрування, що реалізується в чинному законодавстві України, зокрема, реалізації положень Конституції України,

Законів України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про військово-цивільну адміністрацію», а також прийнятих Кабінетом України рішень, пов'язаних із реформуванням системи

професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Удосконалення професійної підготовки публічних службовців зумовлено реалізацією положень Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу та Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [6, 7, 8], якими передбачено впровадження інноваційних технологій їх професійного та особистого розвитку, що є необхідною умовою забезпечення безперервності навчання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепція ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців ґрунтується на реалізації переваг просторових структур та методологічно спирається на теоретичну і практичну базу таких зарубіжних шкіл теорії управління як: класична школа управління Ф. Тейлора [5]; адміністративна школа управління А. Файоля, Г. Емерсона, Г. Форда [11]; емпірична школа управління Н. Вінера [12]; школа стратегічного управління І. Ансоффа [1].

Питанню професіоналізму, професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування присвячені дослідження С.А. Калашникової, Н.С. Калашник, О.М. Лозової, О.Я. Окіса, професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування Н.Ф. Артеменко, С.В. Газарян, Л.І. Даниленко, Л.В. Жабенко, А.В. Журавльова, Г.П. Кушнірова, І.І. Нинюк, Л.В. Прудивус, К.О. Січкаренко, С.К. Хаджираєвої та інших.

Зокрема, О.М. Лозова [13] розглядає поняття професійного розвитку публічних службовців як елемент процесу планування, організації та реалізації їх кар'єри, який готує до виконання нових практичних функцій, обіймання нових посад, розв'язання нових завдань, обґрунтовує значимість ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації в цьому процесі.

Вітчизняними науковцями обґрунтовано необхідність введення у структуру поняття «професійний розвиток державних службовців» двох нових складників – професійно-інноваційний розвиток та професійний саморозвиток, розкрито їх сутність і зміст; розроблено теоретичну модель безперервного професійного розвитку персоналу шляхом використання ресурсно-мережевої моделі [2; 9].

Мета статті – дослідження особливостей запровадження ресурсно-мережевої моделі професійного розвитку публічних службовців в умовах реформування державної служби.

Виклад основного матеріалу. Впровадження ресурсно-мережевої моделі професійного розвитку публічних службовців передбачає формування особи фахівця, котрий володіє високим рівнем професіоналізму як якісно-ціннісним комплексом поєднання глибоких знань, умінь, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, ефективність її професійної діяльності, сприяє розвитку авторитету публічного службовця та формує позитивний імідж публічної служби.

Явище мережевої організації професійного розвитку публічних службовців не є відносно новим за своєю суттю у вітчизняній науці та практиці в системі магістерської підготовки. Головною метою такої форми організації навчання є встановлення економічного ефекту в результаті розвитку мережевих структур (моделей), які формуються на основі запровадження ресурсно-мережевого підходу до освітнього процесу в системі професійного навчання та імплементації мережевого принципу в публічну сферу їх діяльності.

Зокрема, Т.Л. Кошова розглядає поняття професійного розвитку публічних службовців як елемент процесу планування, організації та реалізації їх кар'єри, котрий готує до виконання нових практичних функцій, обіймання нових посад, розв'язання нових завдань шляхом розвитку нових професійних компетенцій шляхом застосування нової ресурсно-мережевої моделі. Крім того, науковцем обґрунтовано введення у структуру поняття «професійний розвиток державних службовців» двох

нових складників – професійно-інноваційний розвиток та професійний саморозвиток, розкрито їх сутність і зміст; розроблено теоретичну модель безперервного професійного розвитку персоналу шляхом використання ресурсно-мережевої моделі навчання. Позитивним, на наш погляд, є визначення нових видів самотренінгу, основи якого можна використати викладачам для ресурсно-мережевого навчання. Наприклад, відеотренінг – засіб ефективного формування та вдосконалення професійно необхідних умінь та навичок за допомогою відеозворотного зв'язку й використання рефлексії щодо професійних дій та станів; «робоче місце державного службовця» через основні його аспекти – фізичні, функціональні, інформаційні, соціальні та досліджено стан і перспективи використання його ресурсів у професійному саморозвитку кадрів;

Усі ці якості публічний службовець може розвивати, використовуючи науковий, науково-практичний та методичний потенціал системи професійної підготовки публічних службовців, в основі якої сьогодні є ресурсно-мережеве навчання.

Визначені пріоритетні завдання

щодо впровадження ресурсно-мережевої моделі професійного розвитку публічних службовців:

- впровадження інновацій механізмів та механізмів трансферу технологій онлайн-навчання у здійсненні неперервної формальної, неформальної та інформальної освіти в галузі публічного управління та адміністрування, що сприяє підвищенню якості освіти;

- забезпечення випереджального поступу надання навчально-методичної та консультативної допомоги закладам із магістерської підготовки в галузі публічного управління та адміністрування.

Дослідження теоретичних аспектів упровадження ресурсно-мережевої моделі в європейській та у світовій практиці здійснюється ще з кінця 1990х років у сферах економічного та публічного врядування. Розвинуте мережеве співробітництво, представлене закладами освіти з державними та муніципальними установами, організаціями та виробничими підприємствами, забезпечує системне

зростання професійного та особистісного розвитку адміністративних кадрів та провідних фахівців.

Важливість мережевого підходу як одного з перспективних форм забезпечення зростання професійного та особистісного розвитку публічних службовців сприяє створенню інноваційної ресурсно-мережевої моделі навчання. Принцип реалізації ресурсно-мережевої моделі професійного та особистісного розвитку публічних службовців убагачується в децентралізації освітнього процесу, перерозподілу повноважень від центру до периферії, в автономній роботі її компонентів.

Уперше розвиток нової ресурсно-мережевої моделі став об'єктом пильної уваги науковців наприкінці 80х років ХХ ст., зокрема з політичних мереж, які почали набувати ознак формалізації [9]. Більшість із них зазначали, що основне призначення мережі – це комунікація, а природа мережі пояснювалася через аналіз поведінки основних учасників та мотивів, які вони переслідують, уступаючи в мережу. У другій половині ХХ ст. американський учений Дж. Фріман досить близько підійшов до того, щоб окреслити ресурсно-мережеву модель, яка стосувалась, насамперед, розв'язання політичних проблем [9].

У їх наукових роботах, насамперед, досліджуються питання відносин між групами інтересів та державою в умовах діяльності ресурсно-мережевої моделі, в широкому розумінні цього поняття, на відміну від його вузького значення як певної організації, яка спеціально створюється для того, щоб впливати на політичну владу задля реалізації власних інтересів.

В українській науковій літературі ресурсно-мережева модель розглядається через інформатизацію процесів управління, в межах маркетингових стратегій, економічного врядування та в розрізі соціологічних досліджень. В основному, робиться акцент на значенні мережевої співпраці, що зумовлено самою природою мережевих структур. При тому, що ресурсно-мережевий підхід розглядається здебільшого як практико-орієнтоване навчання дорослих.

Отже, управління ресурсно-мережевою моделлю системи професійної підготовки публічних службовців має на меті таке:

– формування високого професіоналізму й культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активними публічними службовцями;

– максимально ефективно використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів державного управління, його збереження і примноження;

– створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів й особистих планів, стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності.

В цьому контексті важливим аспектом є мережева поведінка учасників освітнього процесу в ресурсно-мережевій моделі навчання – це тьютор (фасилітатор), слухач, методист-розробник (викладач), вебдизайнер тощо.

Однак варто зазначити, що наявні практичні досягнення є досить незначні, а окремих наукових теоретико-методологічних досліджень також недостатньо.

В дослідженнях професійного та особистісного розвитку публічних службовців ці питання розглядаються крізь призму впливу соціальних факторів на розвиток публічного управління, які стимулюють підвищену вимогливість громадськості до діяльності професіоналізму представників урядових структур. Тоді як переваги ресурсно-мережевої моделі підвищення кваліфікації полягають у збільшенні доступу слухачів до інформації, знань і фінансових ресурсів; отримання додаткових капіталів та легітиміційних ресурсів усіма суб'єктами освітнього процесу; зменшення ризиків у реалізації додаткової освіти шляхом координації та співробітництва.

Запровадження ресурсно-мережевої моделі також зумовлює наявна система цифрових технологій, яка більш адекватно відповідає новим організаційним, економічним і соціальним реаліям та стає інструментом створення нової системи ресурсно-мережевого управління. У процесі впровадження ресурсно-мережевої моделі за основу береться розуміння принципів внутрішньої будови та складників мережі,

таких як: колективні дії, сумісні позиції, конкретні потреби, зумовлені змінами, які відбуваються в суспільному житті.

Вважаємо, що отримавши право на існування, теорія ресурсно-мережевої моделі спроможна продемонструвати, як вона несе якісно нове розуміння суспільно-політичних процесів, а самі мережі представляють нову модель публічного управління.

Запровадження ресурсно-мережевої моделі професійного та особистісного розвитку публічних службовців потребують враховувати соціально-економічні та політичні процеси в державі, методології прийняття державно-управлінських рішень, наявність певних управлінських субсистем, які представлені взаємодією законодавчої та виконавчої гілок влади, інституту президента з інститутом парламенту в умовах нових викликів та перспектив. Зважаючи на це, у процесі аналізу сутності ресурсно-мережевої моделі професійного та особистісного розвитку публічних службовців обґрунтовується значення публічного складника, зроблено акцент на взаємодії учасників цього процесу, виробляються та реалізуються політичні рішення, формується домінування суспільного інтересу над приватним.

Цього, передусім, вимагає модернізація освітньої діяльності всієї системи професійної підготовки публічних службовців, насамперед організаційної форми навчання та якісного навчально-методичного забезпечення, побудованих на ресурсно-мережевому підході управління. В перспективі такі зміни можуть бути основою для нового принципу соціально-економічних відносин в освітньому процесі відповідного ланцюга: мережева організація – мережева освітня діяльність – мережеве управління – цифрове публічне адміністрування, інформаційні комунікації та фінансові ресурси навчання.

Таким чином, на зміну ієрархічній класичній структурі, обмеженій національними та бюрократичними кордонами, приходить нова ресурсно-мережева структура (модель), у якій кожен учасник є суб'єктом професійної освітньої діяльності й має однаковий допуск до основних ресурсів та взаємодіє з іншими учасниками об'єднання.

Національною академією державного управління при Президентіві України напрацьовані шляхи модернізації освітнього процесу, серед яких – структурно-функціональні та нормативно-правові, ресурсні (фінансові та матеріально-технічні) зміни, які забезпечать упровадження ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців у галузі знань «публічне управління та адміністрування». Тож перспективно було б створити на базі Національної академії Ресурсно-мережевий центр (далі – Ресурсний Центр), який візьме на себе функції регулятора, координатора та єдиного вікна доступу до сучасних знань у галузі публічного управління та врядування, використовуючи сучасні технології навчання, принципи безперервної освіти, й забезпечить інформаційну та експертну підтримку державних службовців.

Спробуємо окреслити функції Ресурсного центру, які полягатимуть у:

- навчально-методичному забезпеченні навчального процесу;

- інформаційно-технологічному, який стосується мережі установ галузевого або регіонального рівня й полягає в їх інформаційній, інформаційно-аналітичній, маркетинговій, організаційній підтримці;

- спільному формуванні освітнього контенту командами експертів, відібраних за принципом найкращого володінням матеріалом;

- інваріантності аудиторії слухачів, незалежно від місця їх розміщення та галузевої належності;

- дотриманні єдиних високих стандартів якості навчального матеріалу, методик викладання, організації навчального процесу;

- поширенню кращого досвіду, ідей та технологій серед учасників мережі.

Це сприятиме модернізації освітньої діяльності із професійної підготовки публічних службовців у сфері знань «Публічне управління та адміністрування» у формальному, неформальному та інформальному навчанні, які відзначатимуться високим рівнем професійних, ділових, патріотичних та морально-етичних якостей, здатністю ухвалювати ефективні державно-управлінські рішення, запрова-

джувати цінності демократичної, правової держави.

Висновки і пропозиції. Отже, результатом упровадження ресурсно-мережевої моделі професійної підготовки публічних службовців у сфері знань «Публічне управління та адміністрування» є:

- перерозподіл матеріальних та нематеріальних ресурсів;

- їх реорганізація за мережевим принципом, що дозволяє суб'єктам мінімізувати часові та фінансові витрати на професійний та особистісний розвиток слухачів в умовах інноваційних змін та конкурентоспроможності.

Це дозволить забезпечити зростання ефективності публічного управління та адміністрування шляхом розширеної співпраці всіх суб'єктів надання освітніх послуг із професійної підготовки публічних службовців у сфері знань «Публічне управління та адміністрування» зі службами управління персоналом органів влади, враховуючи пропозиції та зауваження останніх. Вони стосуються відбору засобів навчання слухачів, які мають бути висококласними професіоналами, володіти якісно-ціннісним комплексом поєднання глибоких знань, умінь, практичного досвіду, загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, результативність її професійної діяльності, сприяє розвитку авторитету публічного службовця та формує позитивний імідж публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Williams J. Educator drew worldwide acclaim. URL: <http://legacy.utsandiego.com/news/obituaries/> (дата звернення: 22.04.2019).
2. Дистанційне навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід / В.А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2015. 108 с.
3. Demuth K. The longitudinal development of clusters in French. URL: http://www.ling.ohiostate.edu/~eam/McCullough_cv.pdf / (дата звернення: 22.04.2019).
4. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування: довідник/укладачі: Р.Ю. Савонюк, В.М. Сидоров. Сімферополь, 2011. 219 с.

5. Nelson D. Mental Revolution: Scientific Management Since Taylor. URL: <https://ohiostatepress.org/> (дата звернення: 20.04.2019).
6. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п> (дата звернення: 16.04.2019).
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 16.04.2019).
8. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-р> (дата звернення: 16.04.2019).
9. Січкаренко К.О. Мережева організація інноваційної діяльності : наукова доповідь. НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2015. 48 с.
10. Титов Л.Ю. Принципы формирования инновационных сетей в реальном секторе экономики. Проблемы современной экономики. 2009. № 1 (29).
11. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Г. Форд. Москва : Издательство «Республика», 1992. 352 с.
12. Heims S. J. From Mathematics to the Technologies of Life and Death. URL: <http://wwwformal.stanford.edu/jmc/reviews/heims.pdf> (дата звернення: 26.04.2019).
13. Лозова О.М. Міф як первинна метамова суспільної свідомості, огляд проблематики. Педагогічна освіта: теорія і практика. Педагогіка. Психологія : зб. наук. пр. Київ : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. № 1(13). С 18–21.
14. Чернявська Т.П. Специфіка емоційної сфери бізнесменів. Науковий вісник Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського : збірник наукових праць. Одеса : ПНПУ імені К.Д. Ушинського. № 5–6. С. 154–161.
15. Калашнікова С.А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія. Київ : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. 380 с.

Larina N. Implementation of the resource network model in the professional training of public servants

The article reveals the current trends in the training of public servants of Ukraine in the context of public service reform. The author of the article substantiates the theoretical and methodological aspects of the essence and structure of the resource-network model of professional training of public servants of Ukraine. The methodology consists of general scientific and special methods based on modern scientific research of managerial, pedagogical, psychological, technical and related sciences. To solve certain problems, achieve the goal, the article uses a set of mutually complementary research methods, in particular: the system method was used to systematize scientific research, generalize and formulate conclusions; methods of comparative analysis - in determining the state of development of resource-based learning in the world and Ukraine; methods of the general theory of systems (analysis, synthesis, theory of management and decision-making) - to study innovative models of the system of training public servants. In the author's view, the current state of affairs requires, first of all, the improvement of the activity of the entire system of vocational training of public servants, in particular, resource and network education. At the same time, the methods of managing the system of professional training of public servants inherent in both classical management and innovation with the introduction of managerial foreign practice are comprehensively analyzed. It is advisable that the management of resource and network training be implemented through the introduction of a resource and network model, which is now one of the most promising in raising the level of professional and personal development of public servants. The features of introducing a resource-network model of training public servants by modernizing the organizational and pedagogical conditions of their training are highlighted.

Key words: innovative forms of training, modernization of the vocational training system, professional competence, public administration and administration, professionalization of the public service, public servants.

УДК 352/354-1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.38>**В. Г. Ковальов**

кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

В статті з'ясовуються місце і роль процесів децентралізації в становленні інституту транскордонного співробітництва прикордонних територій, виходячи із принципу субсидіарності. Встановлено, що розвиток такого співробітництва буде основою для їх економічного, інфраструктурного та соціального розвитку з одного боку, з іншого ж посилює залежність від загальносвітових глобалізаційних процесів, і, як наслідок, можливе посилення негативних факторів від раптового закриття кордонів внаслідок техногенних, природних та соціальних катаклізмів тощо.

Розглянуто різні аспекти транскордонного співробітництва. Встановлено, що на рівні взаємодії громад та окремих громадян спостерігається найбільш гнучка та ефективна співпраця, проте вона найбільш вразлива для криз і зміни правил гри. Як це не парадоксально, в умовах децентралізації велика роль відводиться саме підтримці з боку держави.

Саме держава може створювати можливості для розвитку регіону, за допомогою механізмів надання особливого статусу територіям, а отже і встановлення окремих режимів оподаткування для діяльності на цих територіях, підтримці інфраструктурних проектів, наданні державних гарантій під позики для проведення спільної діяльності в межах транскордонних об'єднань тощо. Ефективним залишається державний контроль за використанням коштів наданих міжнародними партнерами в рамках спільних проектів. Такий підхід відповідає концепції транскордонного регіоналізму в умовах застосування модифікованої моделі поліполярності.

Проаналізовано нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва України, що складається з ратифікованих документів, прийнятих Радою Європи та законодавчих актів національного законодавства, в яких основними суб'єктами такого співробітництва визначені міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав. До недоліків та прогалин національного законодавства, що здійснює регулювання транскордонного співробітництва в умовах децентралізації владних повноважень, віднесено відсутність можливості впливати на прикордонну торгівлю, що позбавляє місцеві і державний бюджет надходжень, зарегульованість участі в транскордонних інфраструктурних проектах, пасивність органів місцевого самоврядування, велика залежність від ініціативи та матеріальної спроможності закордонних партнерів.

Ключові слова: децентралізація владних повноважень, транскордонне співробітництво, органи місцевого самоврядування, регіональна влада, соціальний розвиток територій, міжнародна співпраця.

Постановка проблеми. Враховуючи досвід розвитку соціальних, економічних процесів в Україні, а також вплив загальносвітових тенденцій на розвиток українського суспільства, наявність можливості порівняти стандарти життя в Європі та Україні, питання дослідження можливостей децентралізації та транскордонного

співробітництва стає дедалі актуальним. Досвід співпраці європейських країн, коли основна взаємодія здійснюється на регіональному рівні, або на рівні громад, об'єднань громад але за правилами узгодженими з центральними органами державної влади, дають підстави стверджувати, що децентралізація процесів транскордонного співробітництва може слугувати поштовхом прикордонним територіям для

інфраструктурного, економічного та соціального розвитку та зменшення дисбалансу розвитку регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням транскордонного співробітництва присвячені роботи таких науковців як: Є. Алаєв, І. Брикова, З. Варналій, Ф. Ващук, В. Гоблик, І. Журба, В. Керецман, Л. Лендъел, В. Малиновський, С. Максименко, Г. Мелегачич Ю. Наврузов, І. Студенников, Н. Сілічева, І. Сторолянська, В. Шамраєва та інші. Вивчення різних аспектів реформи децентралізації та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування відобразилось у наукових роботах Д. Василика, В. Воротіна, М. Долішнього, Т. Голікової, С. Максименко, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, Н. Н. Мікули, А. Мельника, В. Новікова, Н. Нижник, В. Самойленко, Д. Стеченко, О. Топчієва та інших. Однак, недостатньо вивченими на сьогодні залишаються питання децентралізації процесів транскордонного співробітництва.

Мета статті – дослідити організаційно-правові засади децентралізації процесів транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Транскордонне співробітництво як складне соціальне явище має свою історію зародження та розвитку, пройшло різні етапи становлення. Для різних країн та часових проміжків несло різне смислове значення поки не набуло сучасного виду. Як явище виникло в Європі після війни, особливого поширення набуло на землях Німеччини. В Україні довгий час використовувався термін прикордонне співробітництво, що вже вказувало на кодони як межі, що роз'єднують. Довгий час воно зводилось до укладання двосторонніх угод із сусідами, без проведення будь-якої оцінки та визначення перспективних планів розвитку, проте поступово трансформувалось в політику добросусідства та транскордонної співпраці.

Ідеологія запровадження транскордонного співробітництва в його європейській інтерпретації передбачає використання принципів субсидіарності та децентралізації владних повноважень. Основною відмінністю розуміння необхідності запровадження процесів транскордон-

ного співробітництва, є те, що в Європі акцент робиться на задоволення інтересів і потреб громадян та громад, в Україні ж це є продовженням зовнішньої політики держави.

Нормативно-правову базу імплементації процедур та стандартів транскордонного співробітництва до правового простору України складають документи, прийняті Радою Європи – «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [1] та «Європейська хартія місцевого самоврядування» (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [2]. У Конвенції визначено що, транскордонним співробітництвом є «... будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або територіальною владою, що знаходяться під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» [1]. Аналізуючи «Методичні рекомендації щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі», [5] виданих Радою Європи, основоположним принципом транскордонного співробітництва є створення зв'язків та договірних відносин у прикордонних зонах з метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем. Відповідно до перерахованих нормативно-правових актів необхідно впроваджувати стандарти розробки засад транскордонного співробітництва та удосконалювати правові механізми взаємодії між органами самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування» встановлено право органів місцевого самоврядування об'єднуватись в асоціації всередині країни і входити, в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації, в міжнародні асоціації й інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування [3]. Дані положення є логічним продовженням норм, що містяться в більш деталізованому вигляді, у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування.

З них випливає, що право на міжнародне співробітництво має бути неодмінно визнано державою як основне і надано органам місцевого самоврядування через закріплення в національному законодавстві. Серед стратегічних цілей такого співробітництва визначається реалізація своїх повноважень і вирішення завдань, що становлять загальний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування. Називаються основні суб'єкти такого співробітництва – міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав [2].

У законодавчому середовищі України серед повноважень виконавчих органів місцевих рад та місцевих державних адміністрацій є організація та контроль прикордонної та прибережної торгівлі (ст. 35 Закону «Про місцеве самоврядування» та п. 5 ст. 17, п.6 ст. 26 Закону «Про місцеві державні адміністрації») [3; 4]. Але не визначено, що розуміється під прикордонною торгівлею, у якому порядку встановлюється режим такої торгівлі та якою є її специфіка в умовах транскордонного співробітництва. Окрім того, за Законом «Про зовнішньоекономічну діяльність», Україна може укласти з сусідніми державами дво- або багатосторонні угоди про спеціальні правові режими прикордонної/прибережної торгівлі і передбачати взаємні пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Проте практичного застосування такі статті законів майже не мали і їх використання у майбутньому, швидше всього, залежатиме від фахової підготовки місцевих керівників.

Традиції радянської школи державного управління призвели до надмірної централізації процесів транскордонної співпраці. Відбувається автоматичне закріплення за центральними органами державної влади всіх питань пов'язаних з політикою направленою зовні. Така позиція виправдана коли держава знаходиться в умовах війни, або жорстокої конфронтації. На сьогодні стан на північно-східному кордоні можливо характеризувати як стабільно-напружений аж до втрати суверенітету над територіями та анексії. Всі дії влади направлені на відновлення кордонів. Від-

бувається жорстка концентрація влади, централізуються дії органів влади, включаючи місцеве самоврядування. В цих умовах всі владні повноваження та ресурси мають спрямовуватись на забезпечення національної безпеки взагалі та можливості існування України як держави. Загальнодержавні потреби виходять на перший план, що наступає на свободу особистості в пересуванні, веденні бізнесу, реалізації культурних потреб тощо.

Реагуючи на агресію, Україні довелося заморозити багато міжнародних проектів. Традиційні та багаторічні приклади промислової та соціальної кооперації довелося закрити та реорганізувати. Це не могло не зачепити митну інфраструктуру. Місцеві пункти пропуску були закриті. Введені обмежувальні заходи щодо можливості перериту кордону громадянами країни агресора. Скасоване пряме авіаційне сполучення, введено обмеження на транзит тощо. Відбулось порушення основного принципу міжнародних відносин – усі державні кордони, як і територія, є неподільними і держава має повний контроль над делімітованою територією, тобто порушено визнання територіальної цілісності усіх держав у визначених кордонах.

Принцип непорушності і недоторканості державних кордонів був сформульований та отримав нормативно-правове закріплення у Декларації про принцип міжнародного права (1970 р.) та набув подальшої правової визначеності в Заключному акті Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі (1975 р.). Зміст принципу непорушності та недоторканості кордонів базується на трьох важливих елементах:

- визнання існуючих кордонів;
- відмова від територіальних домагань;
- відмова від зміни кордонів.

Отже, Росією було порушено принцип територіальної недоторканості, затверджений у 1945 році разом з прийняттям Статуту ООН. Про порушення цього базового принципу знають, намагаються з порушенням його боротися або агресивно замовчувати.

Наступним важливим принципом є умова, що використання державою своєї території не повинно призводити до погір-

шення природного стану всієї території іншої держави або окремої її частин. Принцип стає потужною зброєю щодо амбітних планів держав на розвиток власної інфраструктури. Ми пам'ятаємо застосування обмежень, що впливають з цього принципу, на розвиток судноплавних каналів в гирлі Дунаю. Проте, вони чомусь не працюють в межах природоохоронної зони Шацьких озер зі сторони Білорусії, або будівництв Росією мостів та насипів. Також були порушені принципи:

- невтручання у внутрішні справи, зафіксовані у Статуті ООН, Декларації ООН про неприпустимість втручання у внутрішні справи держав, про охорону їх незалежності та суверенітету (1965 р.);

- загальної поваги прав людини, відповідно до Статуту ООН і конкретизований у Загальній декларації прав людини 1948 р., і двох пактах, прийнятих у 1966 р: Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права.

На західному напрямку, відбуваються інші процеси – кордон із суміжними країнами став загальним кордоном Європи. Можна виокремити протилежні тенденції, що мають свої економічні та соціальні підстави:

- Розмивання, стирання кордонів. Європа без кордонів, як мета європейського проекту. Відповідно до ідеалів ЄС, лінії демаркації території залишають виключно в політичній площині, їх вплив зменшується враховуючи вплив нових політичних, економічних, соціальних, технологічних та інформаційних тенденцій [6, с.13].

Проте, базовим залишається визнання цих кордонів і розуміння, що задля вільного переміщення в середині необхідно більш тісна співпраця та кооперація на зовнішніх кордонах.

- Побудова кордонів, що відтворюють постійно триваючий державотворчий процес. На передній план виходять національні інтереси. Міжнародні відносини характеризуються учасниками процесу, тобто суверенними державами, а міжнародні організації конгреси тощо виступають у якості похідних, що впливають на процес але не визначають його.

Погодимось з думкою Є. Хеллдорффа, що політика ЄС рухається між двома конфліктуючими напрямками: з одного боку інтеграція, що заснована на демократії, верховенстві права та поваги до прав людини, а з іншого боку – безпека і захист кордонів, що дозволяє вільно пересуватися європейцям. [7].

Україна вимушена знову виступати буфером між двома системами, що призводить до необхідності, або прийняти правила однієї з систем, або власними силами побудувати альтернативну систему. На жаль, власних сил та ресурсів недостатньо. Європа зацікавлена в буфері стабільності навколо неї. Російська федерація зацікавлена у контролі та прогнозованості процесів всередині України. Українське суспільство потребує змін та хоче кращої долі.

Прикордонні райони виявились на роздоріжжі. З одного боку, додаткові матеріальні і моральні витрати на захист національних інтересів. З іншого, можливість особистісних преференцій за лояльне ставлення до розмивання суверенітету України, повзучої окупації тощо. Або створення міцних транскордонних зв'язків.

Здавалась би, що в таких жорстких умовах вплив на процеси транскордонного співробітництва регіональних органів влади має мінімізуватись, та виступати лише в якості концентратора ресурсів та контролю за органами місцевої влади, проте, на нашу думку, саме зараз від дій регіональної влади залежить розвиток всієї системи транскордонного співробітництва. Унікальність обласних державних адміністрацій полягає в тому, що вони мають можливість використовувати як матеріальні ресурси так і людські. Кадрове забезпечення транскордонного співробітництва стає основною проблемою. Органи місцевого самоврядування в цьому плані можуть сподіватись лише на ентузіастів, або амбітних політиків початківців, що хочуть щось довести та змінити. Аналіз виконання Державної програми транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки показав низьку ефективність обраної моделі роботи. За цією моделлю органи місцевого самоврядування, їх асоціації не залучаються до обговорення ета-

пів та першочергових проектів програми, а спираються виключно на застарілу і, в деяких випадках кон'юнктуру інформацію державних адміністрацій, щодо реалізації першочергових для регіону проектів у напрямку поліпшення транскордонного співробітництва. Наприклад в 2019 році в рамках цієї програми було виділено 10 млн грн (програмою передбачалось надання 300 млн грн), як бачимо з пояснювальної записки замовниками виступають облдержадміністрації. [8]. Місцеві державні адміністрації відповідають за розвиток міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, екологічної безпеки, охорони здоров'я, освіти і науки, культури, туризму тощо. Обласні та районні державні адміністрації можуть укладати договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах своєї компетенції [4].

В Україні все гостріше стоїть питання еміграції найбільш активної та кваліфікованої частини населення. Для боротьби з цим потрібно створювати умови, що задовольняють соціальні, освітні, економічні потреби населення в серединні країни. Розвиток інфраструктури, включаючи митну, є одним з механізмів, що дозволить зробити переміщення більш зручним, дасть робочі місця як в транспортній так і суміжних галузях, дозволить більш повно використовувати туристичний, транзитний, освітній потенціал України.

Зараз в політикумі проходять дебати щодо подальшого розвитку «малого прикордонного руху», адже з отриманням безвізу він стає неактуальним, проте функціонування даного інституту, разом з мережою місцевих пунктів пропуску, дозволяє суттєво розвантажити міжнародні транспортні коридори. Взагалі, в малому прикордонному русі давно на перший план вийшло отримання зиску від «дозволеної» або «легалізованої» товарної контрабанди. Це питання могла б вирішити політика, що передбачає розвиток прикордонної та прибережної торгівлі.

Держава, що стикнулася з потужним спротивом населення, побачивши реальні приклади самоорганізації населення та потужний волонтерський рух, і досі не довіряє населенню. Програми держав-

но-приватного партнерства не реалізуються, навіть більше, відсутнє стратегічне бачення можливості такого партнерства. Всі спроби започаткувати такий рух грукнуть в корупції та бажанні монополій залишити все як є та не змінювати правила договірних відносин з владою. Доцільність реалізації державно-приватного партнерства впливає з необхідності підвищення якості соціальних послуг, що мають бути гарантовані державою. Це, в свою чергу, викликає необхідність модернізації об'єктів комунальної власності, інвентаризацію об'єктів що належать органам центральної влади тощо. Подібна практика є поширеною в країнах Євросоюзу, особливо, що стосується дорожньо-транспортної інфраструктури, якщо вони пов'язують території декількох муніципалітетів, регіонів тощо.

Отримуємо ситуацію, коли суміжному бізнесу не цікаво, в першу чергу економічно співпрацювати з Україною. Процвітає тіньове співробітництво на рівні кримінальних угруповань та корумпованих чиновників. Європейські транскордонні ініціативи направлені, як правило, на отримання дешевих ресурсів, особливо деревини. Проте, разом з формуванням більш заможного та потужного середнього класу на суміжних територіях відбувається і переоцінка цінностей. Розуміння неможливості самоізоляції, глобалізації світу, актуалізація безпекових питань, бажання подорожувати та досліджувати власну історію, або дізнаватись щось нове, але не далеко від дому та в комфортних та безпечних умовах призводить до необхідності впорядкування найближчого життєвого простору. Мабуть найбільш показовий приклад такого руху – це проща хасидів до Умані та проблеми, що виникають як у місцевої влади так і у подорожуючих. Створення велосипедних та пішохідних маршрутів територією декількох країн давно не виглядає утопією. Проте, якщо одна з цих країн Україна то вважайте що у Вас нічого не вийде і краще навіть не витрачати свій час.

Проведення різноманітних місцевих фестивалів-ярмарок, нажаль також не можливо, простіше виїхати до іншої країни прийняти участь в мистецькому або фольклорному заході, аніж провести його

в Україні. Складно все від отримання дозволу на тимчасове ввезення обладнання для забезпечення заходу, якщо він переміщується не з комерційною метою, до визначення і пропуску гостей заходу. Державі потрібно навчитися довіряти людям, а в населення виховувати культуру, що платити податки необхідно, а порушення призводить до неминучого покарання. Необхідно підтримувати ініціативу до наведення порядку з низу. Пропагандувати переваги та можливості, що можуть надати легальні шляхи транскордонного співробітництва.

Висновки і пропозиції. Виходячи з вищенаведеного, транскордонне співробітництво з країнами Європейського Союзу повинно бути спрямоване на підвищення життєвих стандартів в Україні, тобто до зменшення диспропорцій у соціально-економічних показниках між Україною та суміжними країнами, розвитку економіки прикордонних територій, створення спільних рекреаційних зон тощо. Досягти цього можливо за виконання принципів децентралізації владних повноважень, коли за центральними органами державної влади залишаються функції розробки концептуальних напрямів взаємодії та правил гри. Органи місцевого самоврядування, що представляють громаду, або об'єднання громад відповідно до власних потреб, але з допомогою державних гарантій, безпосередньо здійснюють взаємодію із зацікавленими громадами суміжної сторони.

Не дивлячись на те, що існують основні законодавчі норми для здійснення транскордонного співробітництва, нормативного закріплення вимагає ряд питань

стосовно повноважень органів місцевого самоврядування, розділення сфери відповідальності між різними рівнями публічної влади та налагодження їх тісної співпраці в цьому напрямку.

Список використаної літератури:

1. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 21 травня 1980 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe. 2-е изд. Страсбург, 1995. 147 с.
6. Newman D. On Borders and Power: a Theoretical Framework. / D. Newman // Journal of Borderland Studies. — 2003. — Vol. 18, No. 1. — P. 13—25., с.13
7. Helldorff J. Von. The EU Migration Dilemma. Heinrich Boll Stiftung [Електронний ресурс] / J. Von Helldorff // Режим доступу: [https://eu.boell.org/en/2015/09/03/eu"migration"dilemma](https://eu.boell.org/en/2015/09/03/eu)
8. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-rozpodil-obsyag-subvenciyi-z-derzhbyudzhetu-miscevim-byudzhetam-na-realizaciyu-proektiv-transkordonnogo-spivrobitnictva-u-2019-rosi>

Kovalyov V. Decentralization and cross-border cooperation: organizational and legal basis

The article clarifies the place and role of decentralization processes in the formation of the institution of cross-border cooperation of border areas based on the principle of subsidiarity. It is established that the development of such cooperation will be the basis for their economic, infrastructural and social development on the one hand, on the other hand it will increase dependence on globalization, and, as a consequence, may increase the negative factors of sudden closure of borders as a result of man-made, natural and social cataclysms, etc.

Various aspects of cross-border cooperation are considered. It is established that there is the most flexible and effective cooperation at the level of interaction between communities and individual citizens, but it is most vulnerable to crises and changes in the rules of the game. Paradoxically, in the conditions of decentralization a big role is given to the support from the state.

It is the state that can create opportunities for the development of the region, through mechanisms for granting special status to the territories, and hence the establishment of separate tax regimes for activities in these territories, support for infrastructure projects, state guarantees for loans conducting joint activities within cross-border associations, etc. State control over the use of funds provided by international partners in the framework of joint projects remains effective. This approach corresponds to the concept of cross-border regionalism in terms of using a modified model of polypolarity.

Analysed the legal framework for the development of cross-border cooperation of Ukraine, consisted of ratified documents adopted by the Council of Europe and legislation of national legislation, in which the main subjects of such cooperation are international non-governmental organizations, local authorities and local governments of other (foreign) states. The shortcomings and gaps in the national legislation governing cross-border cooperation in the context of decentralization of power include the lack of opportunity to influence cross-border trade, which deprives local and state budget revenues, the regularity of participation in cross-border infrastructure projects, passivity of local governments, high dependence on the initiative and financial capacity of foreign partners.

Key words: *decentralization, cross-border cooperation, local self-government bodies, regional authorities, social development of territories, international cooperation.*

НОТАТКИ