

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Випуск 4(43)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ**

**ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ**

**PUBLIC ADMINISTRATION
AND LOCAL GOVERNMENT**

Issue 4(43)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2019

Засновник і видавець:

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України*

Редакційна колегія:

БАШТАННИК В. В.,
д-р наук з держ. упр., проф.
(головний редактор)

ХОЖИЛО І. І.,
д-р наук з держ. упр., доц.
(заст. головного редактора)

АКІМОВА Л. М.,
д-р наук з держ. упр., доц.

БОРОДІН Є. І.,
д-р іст. наук, проф.

ГУГНІН О. М.,
д-р філософії, проф. (Польща)

КАРПА М. І.,
д-р наук з держ. упр., проф.

КАХОВСЬКА О. В.,
д-р екон. наук, проф.

КВІТКА С. А.,
д-р наук з держ. упр., проф.

КРУШЕЛЬНИЦЬКА Т. А.,
д-р наук з держ. упр., доц.

МОЛОКАНОВА В. М.,
д-р техн. наук, проф.

НАУМОВ В.,
д-р філософії (Естонія)

СТАРУШЕНКО Г. А.,
д-р техн. наук, доц.

СУРАЙ І. Г.,
д-р наук з держ. упр., проф.

Друкується за рішенням
ученої ради Дніпропетровського
регіонального інституту державного
управління Національної академії
державного управління
при Президентіві України
протокол № 10/230 від 27.12.2019 р.

Періодичність – чотири рази на рік

*Заснований у 2009 р.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 23792-13632 ПР від 06.02.19*

ISSN 2414-4436

*Фахове видання з державного управління
Наказ МОН України № 241 від 09.03.16*

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ ТА ВИДАВЦЯ:
вул. Гоголя, 29, Дніпро,
Україна, 49044, тел. (056) 794-58-03
e-mail: izdat@vidr.dp.ua

Надруковано: Видавництво «Грані»
вул. Старокозацька, буд. 12 д, кв. 8
Дніпро, Україна, 49000

UDC 35

Founder and Publisher:

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The Editorial Board:

BASHTANNYK V. V.,
Doctor of Public Administration,
Professor
(Chief Editor)

KHOZHYLO I. I.,
Doctor of Public Administration,
Associate Professor
(Deputy Chief Editor)

AKIMOVA L. M., Doctor of Public
Administration, Associate Professor

BORODIN Ye. I.,
Doctor of History, Professor

HUHNIN O. M., Doctor of Philosophy,
Professor (Poland)

KARPA M. I., Doctor of Public
Administration, Professor

KAHOVSKA O. V., Doctor
of Economics, Professor

KVITKA S. A., Doctor of Public
Administration, Professor

KRUSHELNYCKA T. A., Doctor
of Public Administration,
Associate Professor

MOLOKANOVA V. M., Doctor
of Technical Sciences, Professor

NAUMOV V., Doctor
of Philosophy (Estonia)

STARUSHENKO G. A., Doctor
of Technical Sciences, Associate Professor

SURAI I. G., Doctor
of Public Administration, Professor

Approved by the Academic Council
of the Dnipropetrovsk Regional Institute
of Public Administration of the National
Academy for Public Administration under
the President of Ukraine. Minutes of the
meeting № 10/230 on 27 December 2019

Published on a quarterly basis

Founded in 2009
State Registration Certificate
KB № 23792-13632 IIP on 6 February 2019

ISSN 2414-4436

Specialized professional publications
on Public Administration
Ministry of Education and Science of
Ukraine Order № 241 on 9 March 2016

Legal Address:
29, Hohol Street, Dnipro,
Ukraine 49044, tel. +38 056 794 58 03
e-mail: izdat@vidr.dp.ua

Published by Publishing house «Hrani»
12 d/8, Starokozatska Street,
Dnipro, Ukraine, 49000

© Dnipropetrovsk Regional Institute of Public
Administration of the National Academy
for Public Administration under the President
of Ukraine, compilation, makeup page, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	6
<i>КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій.</i> Наукометричний контент-аналіз дисертаційних досліджень з державного управління економічним розвитком регіонів	6
<i>ШИРОКОВ Сергій.</i> Сучасні концепти патріотизму в зарубіжних наукових дослідженнях	14
<i>РУДІК Олександр.</i> Поліпшення державного регулювання в ЄС та його державах-членах: досвід для України	20
<i>ЯРОВОЙ Тихон.</i> Суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки України як опосередковані об'єкти лобістського впливу	31
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	37
<i>БОРИСЕНКО Ольга.</i> Сервісно орієнтована модель розвитку державної політики зайнятості в Україні: інноваційні підходи	37
<i>ЗАСТРОЖНИКОВА Ірина.</i> Трансформація національної освітньої системи в умовах децентралізації	44
<i>ЗЮЗЬ Ольга.</i> Особливості формування та реалізації державної екологічної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами в зарубіжних країнах	50
<i>МОСКАЛЮК Сергій.</i> Сучасні проблеми та суперечності реалізації державної енергетичної політики України	60
<i>ПАШКОВА Ганна.</i> Модернізація управлінських підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України	66
<i>ПОШЕДІН Олег.</i> Адаптація НАТО до сучасних викликів та механізми співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору	73
<i>ПРАВ Юрій.</i> Місце та роль держави в реформуванні вітчизняного регіонального інвестиційно-будівельного комплексу	82
<i>РЕЗНИКОВ Валерій.</i> Формування й реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції України: проблеми та суперечності	90
<i>ЯНЮК Сергій.</i> Досвід зарубіжних країн у застосуванні механізмів державного регулювання територіальної оборони	97
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	107
<i>МАЛАНЧИЙ Микола.</i> Технологія цілеутворення в кадровому менеджменті Державної прикордонної служби України	107
<i>СОРОКІНА Наталія.</i> Організаційна культура публічної служби та особливості її змін	114
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	123
<i>БЕЗЕНА Іван.</i> Сучасне місцеве самоврядування – новий зміст діяльності на території громади	123
<i>СМАЧНИЙ Віталій.</i> Розвиток організаційного механізму співробітництва територіальних громад	129
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	139

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	6
<i>KORNIEVSKYI Serhii.</i> Scientometric content analysis of the dissertation research of Public Administration of economic development of regions.....	6
<i>SHYROKOV Serhii.</i> Modern investigation concepts of Patriotism in the foreign scientific research	14
<i>RUDIK Oleksandr.</i> Better regulation in the EU and its member states: experience for Ukraine	20
<i>YAROVoi Tykhon.</i> The subjects of the State Policy in the field of National Security of Ukraine as objects of the indirect lobby influence.....	31
PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS.....	37
<i>BORYSENKO Olha.</i> Service oriented model of the Public Policy for Employment in Ukraine: innovative approaches	37
<i>ZASTROZHNIKOVA Iryna.</i> Transformation of the National Educational System in the context of decentralization.....	44
<i>ZIUZ Olha.</i> Peculiarities of Formation and Implementation of the State Environmental Policy in the sphere of Solid Waste Management in foreign countries .	50
<i>MOSKALIUK Serhii.</i> Modern problems and contradictions of implementation of the State Energy Policy of Ukraine	60
<i>PASHKOVA Hanna.</i> Modernization of managerial approaches to combating corruption in the context of ensuring the European integration of Ukraine	66
<i>POSHEDIN Oleh.</i> NATO adaptation to current challenges and mechanisms of Ukraine's cooperation with the North Atlantic Treaty Organization	73
<i>PRAV Yurii.</i> Place and role of the state in developing and reforming the regional investment and construction complex	82
<i>RIEZNIKOV Valerii.</i> Formation and implementation of the State Policy in the sphere of European integration of Ukraine: problems and contradictions	90
<i>YANIUK Serhii.</i> Implementation of foreign experience of territorial defense state regulation mechanisms	97
CIVIL SERVICE	107
<i>MALANCHII Mykola.</i> Technology of target development in the Human Resources Management of the State Border Guard Service of Ukraine	107
<i>SOROKINA Nataliia.</i> Organizational culture of the Public Service and features of its change	114
LOCAL GOVERNMENT.....	123
<i>BEZENA Ivan.</i> Modern local government – a new content of activity within the territory of the community	123
<i>SMACHNYI Vitalii.</i> Development of organizational mechanism for local communities cooperation	129
INFORMATION ABOUT AUTHORS.....	139

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351:001.82(477)
doi: 10.33287/101901

Сергій КОРНІЄВСЬКИЙ

Дніпропетровська обласна державна адміністрація

НАУКОМЕТРИЧНИЙ КОНТЕНТ-АНАЛІЗ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Розглядається необхідність удосконалення системи державного управління економічним розвитком регіонів на базі результатів наукових досліджень вітчизняних учених, які забезпечують науково-методологічне обґрунтування перебігу процесів перетворення, що відбуваються в регіонах України. Доводиться актуальність проведення наукометричного контент-аналізу дисертаційних досліджень з державного управління економічним розвитком регіонів.

Ключові слова: наукометричний контент-аналіз, категорії аналізу, регіон, економічний розвиток, дисертаційне дослідження.

Під впливом загальносвітових глобалізаційних процесів, що відбуваються протягом двох останніх десятиріч, умови, у яких розвиваються регіони України, зазнали суттєвих змін. Це зумовлюється відкритістю світового господарства, еволюційними змінами регіонів і окремих територій, переглядом підходів державного управління до регіонального розвитку.

Сьогодні економічна політика розвитку регіону розглядається як головний важіль публічного адміністрування на регіональному рівні, як системоутворюючий чинник впливу на створення економічного фундаменту реалізації інноваційної перебудови, економічних відносин між владою, бізнесом і мешканцями в регіоні.

Проблеми регіонального розвитку і регіональної економічної політики широко досліджуються як науковцями з державного управління, так і вченими-економістами. Ідеться насамперед про праці таких українських і зарубіжних учених, як: В. Антонов, В. Бабаєв, О. Бобровська, М. Бутко, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, М. Долішній, В. Керецман, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, Ю. Наврузов, С. Романюк, А. Ткачук, О. Топчієв, Т. Уманець та ін.

Проблемні питання економічного розвитку регіонів привертають увагу науковців через усвідомлення того, що перехід до нового рівня регіонального розвитку може відбутися лише на основі діючих причинно-наслідкових зв'язків в економічному житті, врахування інтересів бізнесу, влади та суспільства, тобто на основі політики, побудованої на науковій теорії й адекватно трансформованої в механізми державного управління.

© Корнієвський С. В., 2019

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

Отже, удосконалення системи державного управління економічним розвитком регіонів має базуватися на результатах наукових досліджень вітчизняних учених, які забезпечують науково-методологічне обґрунтування перебігу процесів перетворення, що відбуваються в регіонах України. Це зумовлює актуальність проведення наукометричного контент-аналізу дисертаційних досліджень з державного управління економічним розвитком регіонів.

Метою статті є контент-аналіз дисертаційних досліджень у галузі науки «Державне управління» за період 1997 – 2019 рр., систематизація окремих робіт, присвячених дослідженню теоретико-методологічних засад управління економічним розвитком регіонів, виявлення характеристик і напрямів наукових пошуків вітчизняних учених.

В останні роки особливого значення серед наукометричних методів набуває метод «цитат-індексів» (наприклад, індекс Хірша). Однак, незважаючи на очевидні сильні сторони цього методу і безперечну важливість його впровадження, якісне та кількісне оцінювання наукових досліджень не може бути засноване тільки на цьому. Ми для визначення тенденцій удосконалення державного управління економічним розвитком регіонів, пріоритетних напрямів, актуальних завдань і векторів подальших досліджень у цій галузі використали інший наукометричний метод – контент-аналіз. Контент-аналіз – один із найпоширеніших методів прикладного вивчення текстової інформації, суть якого полягає в систематичному виділенні та фіксації певних одиниць змістової частини тексту, квантифікації отриманих даних та інтерпретації отриманих результатів з метою оцінювання та прогнозування [8].

Досліджуючи стан методологічного змісту сучасної докторської дисертації в галузі державного управління, вчені Ю. Сурмін та І. Шпильовий виявили, що серед конкретно-наукових методів наукового пізнання кількість застосувань контент-аналізу становить 8,8 % і поступається тільки SWOT-аналізу, економічному та соціологічному аналізу (відповідно 16,3 %, 12,9 % та 10,2 %) [7].

Проведення контент-аналізу включало такі етапи:

1. Визначення сукупності досліджуваних джерел за допомогою набору заданих критеріїв (автореферати дисертацій з 1997 до 2002 р. за спеціальностями: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління», 25.00.02 «Філософія державного управління», 25.00.03 «Організація і управління в державних установах», 25.00.04 «Регіональне управління», 25.00.05 «Галузеве управління», 25.00.06 «Міське самоврядування», – та автореферати дисертацій з 2002 до 2019 р. за спеціальностями: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління», 25.00.02 «Механізми державного управління», 25.00.03 «Державна служба», 25.00.04 «Міське самоврядування») [4].

2. Формування вибірки дослідження: дисертації, в яких висвітлювалися проблеми соціально-економічного розвитку регіонів.

3. Виявлення одиниць аналізу (категорій).

4. Інтерпретація отриманих результатів та висновки.

У процесі контент-аналізу загальної інформації стосовно захищених в Україні дисертацій з державного управління за станом на 20 червня 2019 р. ми виявили 2 187 одиниць інформації (1 844 кандидатських і 343 докторських). Джерелами одиниць інформації були дані Міністерства освіти і науки України [4], Національної академії державного управління при Президентові України [6] та інших закладів, в яких існують спеціалізовані вчені ради з державного управління, а також фахові видання [1 – 3; 5].

Динаміка кількості дисертаційних досліджень, у яких розглядаються проблеми державного управління, загалом характеризується як позитивна (рис. 1). Проведений аналіз дозволив зафіксувати значне їх зростання у 2009 – 2011 рр. У відсотках до 2008 р. приріст становив 45, 82 та 228 % відповідно. В останні роки спостерігалось поступове зменшення кількості дисертаційних робіт з державного управління, але у 2018 р. їх кількість знову збільшилася.

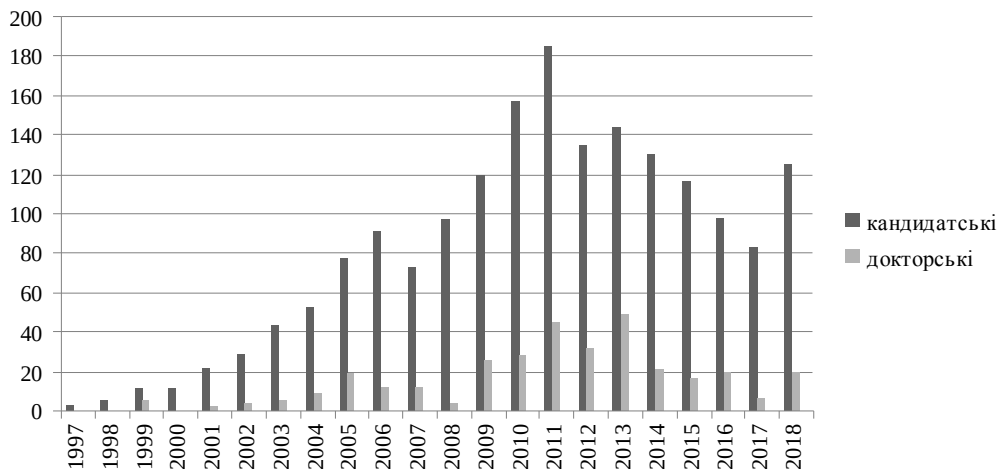


Рис. 1. Динаміка кількості дисертаційних досліджень з проблем державного управління

Крім дисертаційних робіт, які безпосередньо стосуються державного управління економічним розвитком регіонів, також ми дослідили роботи, у яких розглядалися питання розвитку окремих галузей на рівні регіону, ресурсного забезпечення регіонального розвитку, державного регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в регіонах, міжрегіонального та транскордонного співробітництва, а також аспекти регіонального розвитку в контексті євроінтеграційних процесів (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість дисертацій із соціально-економічного розвитку регіонів за спеціальностями

Спеціальність науки «Державне управління»	Кількість дисертацій
Теорія та історія державного управління	10
Філософія державного управління	1
Організація й управління в державних установах	0
Регіональне управління	18
Галузеве управління	1
Місцеве самоврядування	11
Механізми державного управління	211
Державна служба	2

У результаті вибірка дослідження становила 254 (11,61 %) одиниць інформації. Співвідношення досліджень, що стосуються аспектів економічного розвитку регіонів, до загального пулу дисертаційних робіт з державного управління коливається від мінімального значення (4,6 %) у 2014 р. до максимального (17,8 %) у 2008 р. (рис. 2).

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

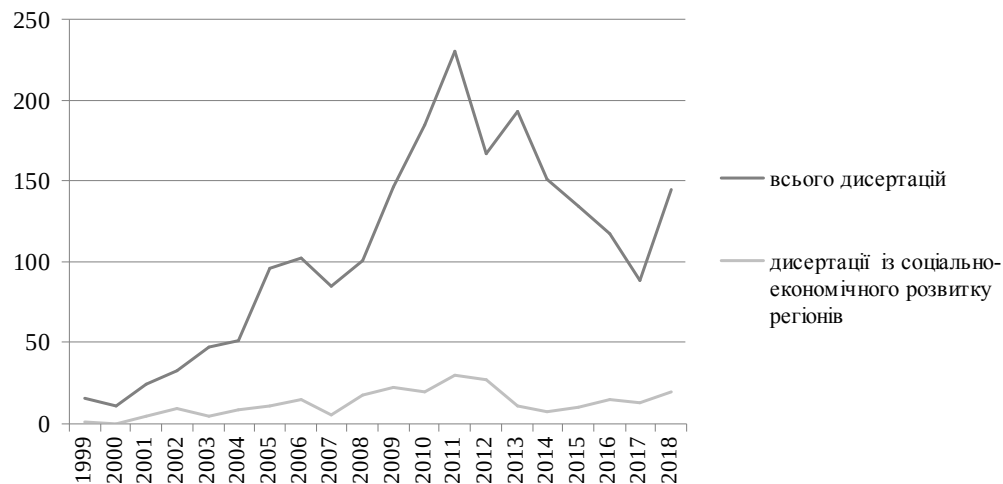


Рис. 2. Співвідношення дисертацій із соціально-економічного розвитку регіонів до загальної кількості дисертаційних робіт з державного управління

Серед докторських дисертацій, у яких досліджуються питання соціально-економічного розвитку регіонів (9,91 % від загальної кількості докторських робіт), 32 роботи захищено за спеціальністю «механізми державного управління» та 2 – за спеціальністю «місцеве самоврядування». З огляду на те що докторські дисертації є переважно концептуальними дослідженнями, можна констатувати нарощування науково-теоретичного потенціалу дисертаційних робіт у сфері державного управління економічним розвитком регіонів України.

На наступному етапі дослідження була розроблена система категорій для контент-аналізу дисертаційних робіт (табл. 2).

Таблиця 2

Категорії контент-аналізу дисертаційних робіт із соціально-економічного розвитку регіонів

Категорія	Кількість робіт		Рейтинг категорії
	кандидатські	докторські	
Державне управління економічним розвитком регіонів	67	15	1 (29,92 %)
Розвиток окремих галузей на рівні регіону	57	5	2 (24,4 %)
Державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в регіонах	43	5	3 (18,89 %)
Ресурсне забезпечення регіонального розвитку	34	5	4 (15,35 %)
Аспекти регіонального розвитку в контексті євроінтеграційних процесів	13	2	5 (5,9 %)
Міжрегіональне та транскордонне співробітництво	6	3	6 (3,54 %)

Згідно з наведеними даними, найбільш досліджуваним є державне управління економічним розвитком регіонів. У наукових роботах цієї категорії досліджуються процеси формування системи регіонального управління як однієї з важливих ланок

механізму державного управління з метою пошуку найбільш адекватних підходів до управління регіоном. Найбільшу зацікавленість у науковців викликали дослідження механізмів державного управління економічним розвитком регіонів. Це проблемне поле включає механізми управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону, удосконалення механізму узгодження державних і місцевих програм соціально-економічного розвитку територій, механізми державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури регіону, формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України, трансформації механізмів державного управління на регіональному рівні в сучасних умовах, механізми забезпечення комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та ін.

Теоретико-методологічні питання регіонального розвитку також привертають увагу вчених. Досліджені проблеми теоретико-методологічних засад управління територіальним розвитком, науково-методичних засад формування механізмів державного управління проектно-програмним розвитком регіонів, методології та організації системного аналізу механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України.

Низка робіт описує проблематику цільового програмування, стратегічного планування та управління на регіональному рівні, діяльності агенцій регіонального розвитку, проектного управління регіональним розвитком, розвитку регіонального фінансування, формування мережевих систем в управлінні регіональним розвитком тощо.

Другий за популярністю напрям досліджень – розвиток окремих галузей на рівні регіону. Виявлено, що вчених цікавлять питання вдосконалення управління розвитком виробничої сфери регіону, стратегічного державного управління формуванням агропромислового та продовольчого комплексів регіону, державного управління регіональною газотранспортною системою як природною монополією, механізмів державного управління розвитком транспортного обслуговування населення в регіоні, механізмів державного управління реформуванням підприємств житлово-комунального господарства в регіоні й механізмів державного регулювання сфери містобудування та архітектури на регіональному рівні, механізмів державного управління інноваційним розвитком регіональних промислових кластерів, а також формування стратегічних механізмів державного управління розвитком енергетики регіону.

Державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в регіонах виявилось також актуальним для дослідників. У цій категорії виявлена значна кількість робіт, присвячених схожим питанням: формування державної інноваційно-інвестиційної політики в регіоні, державне регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності в умовах спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, державне управління іноземними інвестиціями, механізми державного регулювання і планування залучення інвестицій у виробничу сферу регіону, державне регулювання інноваційно-інвестиційного розвитку регіону, удосконалення механізмів державного регулювання інноваційних процесів в Україні та регіонах, формування привабливого інвестиційного клімату в регіоні (державноуправлінський аспект), формування системи державної підтримки іноземного інвестування на регіональному рівні, формування організаційно-економічного механізму залучення інвестицій у регіон, розвиток механізмів державного регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності (регіональний аспект), державне регулювання інфраструктури регіональної інвестиційної діяльності, механізми формування регіональних інноваційних систем, напрями вдосконалення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та вдосконалення механізмів державного регулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні.

Четверте рейтингове місце зайняли дисертаційні роботи з дослідження ресурсного забезпечення регіонального розвитку. У цій тематиці превалюють

дослідження забезпечення економічного розвитку регіонів людськими ресурсами: формування і реалізація державної кадрової політики в регіонах України, механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення, регулювання ринку праці та оптимізація структури економічно активного населення в працездатних районах України, державна політика забезпечення продуктивної зайнятості населення регіону шляхом розвитку підприємництва, державне регулювання ринку праці в регіоні, розвиток механізмів державного регулювання регіонального ринку праці, удосконалення механізму державного управління зайнятістю населення в регіоні на засадах впровадження індивідуально орієнтованих програм, державне управління процесом зайнятості населення на регіональному рівні (на прикладі Івано-Франківської області).

Також досліджувалося кадрове забезпечення регіональних органів влади. Досліджені проблеми формування системи підготовки кадрів державних службовців регіонального рівня, розвитку механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону, професійної діяльності державних службовців як складника організаційно-правового механізму управління органів виконавчої влади регіону, а також інформаційно-комунікаційний аспект підвищення кваліфікації управлінських кадрів регіону та механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади.

Значну увагу науковці приділяють вивченню фінансових ресурсів регіонального розвитку. Серед проблемних питань – державне регулювання доходів місцевих бюджетів в Україні, податковий контроль у системі державного управління соціально-економічним розвитком регіону, удосконалення державного механізму управління формуванням та використанням місцевих бюджетів в Україні, регіональний аспект державного регулювання міжбюджетних відносин, удосконалення механізмів державного управління регіональними фінансовими ресурсами через казначейську систему, механізми забезпечення бюджетної стабільності на регіональному рівні, управління бюджетним процесом на регіональному рівні.

Важливими також є проблеми формування державного механізму інформаційного забезпечення розвитку регіону, ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування, розробка механізму ефективного державного управління власністю в регіоні.

Аспекти регіонального розвитку в контексті євроінтеграційних процесів також перебувають у полі зору вчених та за кількістю робіт з цієї тематики посідають п'яте місце. Дисертаційні дослідження присвячені вивченню проблем державного управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції, формуванню механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в регіонах України в контексті євроінтеграції, становленню та впровадженню в умовах європейської інтеграції механізмів регіонального врядування, трансформації регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів, адаптації в Україні європейського досвіду з державного управління розвитком регіонів, європейського досвіду розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні та ін.

Такий важливий в умовах децентралізаційних процесів напрям досліджень, як міжрегіональне та транскордонне співробітництво за кількістю робіт займає останнє, шосте, місце. Тематика цієї категорії включає роботи з державного регулювання міжрегіонального співробітництва в економічній сфері та формування розвитку міжрегіональної агропромислової інтеграції в Україні, механізмів формування та реалізації стратегії міжрегіональної інтеграції в Україні, державного регулювання розвитку регіонів України в умовах посилення міжрегіональних економічних зв'язків, державного управління транскордонним співробітництвом в умовах формування єврорегіональних територій в Україні, державного регулювання міжрегіональної інтеграції в умовах стійкого розвитку територій, механізмів державного управління

сталим розвитком регіонів на засадах регіонального та транскордонного співробітництва, регіональних аспектів державного управління прикордонним співробітництвом України (на матеріалах Закарпатської області), механізмів державного управління розвитком транскордонного співробітництва між Україною та країнами Європейського Союзу, становлення та перспективи розвитку міжрегіонального співробітництва західних областей України.

Таким чином, можемо зробити висновки:

1. Частка дисертаційних досліджень з проблем економічного розвитку регіонів серед усіх робіт за спеціальністю «державне управління» за період 1999 – 2019 рр. становить 254 роботи, або 11,61 %. З урахуванням євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні, пріоритетною стає побудова державної політики за принципом «висхідного розвитку», тобто активізація місцевих ініціатив із забезпечення спеціалізації регіонів та ефективного використання місцевого ресурсного потенціалу з метою формування загальнодержавної політики на основі власних політик розвитку регіонів. За умов зростання ролі регіонів кількість наукових досліджень за цією тематикою слід визнати недостатньою.

2. Кількість докторських дисертацій, у яких досліджувалися питання соціально-економічного розвитку регіонів, становить 9,91 % від загальної кількості докторських робіт з державного управління. З огляду на те що докторські дисертації є переважно концептуальними дослідженнями, можна констатувати нарощування науково-теоретичного потенціалу дисертаційних робіт за темою державне управління економічним розвитком регіонів України.

3. Питання державного управління економічним розвитком регіонів превалюють у дослідженнях (29,92 % від кількості дисертацій, у яких висвітлюються питання регіонального розвитку). Розвиток окремих галузей на рівні регіону (24,4 %) та державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в регіонах (18,89 %) також є пріоритетними напрямками.

4. Викликає занепокоєння дуже низький рівень кількості робіт (3,54 %), у яких досліджуються питання міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Це зумовлює активізацію наукових пошуків у зазначеній сфері.

Список використаних джерел

1. Анотований бібліографічний список докторських і кандидатських дисертацій, захищених в Україні з державного управління (1997 – 2011 рр.) / упоряд. : В. О. Чмига [та ін.] ; за заг. ред. К. О. Ващенко. – Київ : НАДУ, 2012. – 510 с.

2. Анотований бібліографічний список докторських і кандидатських дисертацій, захищених в Україні з державного управління (2012 р.) / упоряд. : В. О. Чмига [та ін.] ; за заг. ред. К. О. Ващенко. – Київ : НАДУ, 2013. – 86 с.

3. Анотований бібліографічний список докторських і кандидатських дисертацій, захищених в Україні з державного управління (2013 р.) / упоряд. : В. О. Чмига [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2014. – 86 с.

4. Паспорти спеціальностей : Постанова президії ВАК України від 15 трав. 2002 р. № 17-11/5330-02. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v11_5330-02.

5. Розвиток системи підготовки та атестації кадрів вищої кваліфікації у сфері державного управління України : зб. інформ.-аналіт. матеріалів. У 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. В. В. Толкованова [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2012. – 140 с.

6. Списки осіб, які захистили дисертації у спеціалізованих вчених радах Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=75.

7. Сурмін Ю. П. Докторська дисертація з державного управління: методологічні проблеми / Ю. Сурмін, І. Шпильовий // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2009. – Вип. 3. – С. 287 – 304.

8. Титаренко О. Р. Контент-аналіз / О. Р. Титаренко, І. Р. Верцімага // Енциклопедія

List of references

1. Vashchenko K. O. (Eds.). Anotovanyi bibliohrafichnyi spysok doktorskykh i kandydatskykh dysertatsii, zakhyschennykh v Ukraini z derzhavnoho upravlinnia (1997 – 2011 rr.). Kyiv: NADU, 2012. 510 p. [in Ukrainian].
2. Vashchenko K. O. (Eds.). Anotovanyi bibliohrafichnyi spysok doktorskykh i kandydatskykh dysertatsii, zakhyschennykh v Ukraini z derzhavnoho upravlinnia (2012 r.). Kyiv: NADU, 2013. 86 p. [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk Yu. V. (Eds.). Anotovanyi bibliohrafichnyi spysok doktorskykh i kandydatskykh dysertatsii, zakhyschennykh v Ukraini z derzhavnoho upravlinnia (2013 r.). Kyiv: NADU, 2014. 86 p. [in Ukrainian].
4. Pasporty spetsialnostei: Postanova prezhydii VAK Ukrainy vid 15 trav. 2002 r. № 17-11/5330-02. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v11_5330-02 [in Ukrainian].
5. Tolkovanov V. V. (Eds.). Rozvytok systemy pidhotovky ta atestatsii kadriv vyshchoi kvalifikatsii u sferi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. Kyiv: NADU, 2012. Vol. 2. 140 p. [in Ukrainian].
6. Spysky osib, yaki zakhystyly dysertatsii u spetsializovanykh vchenykh radakh Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy ta yii rehionalnykh instytutakh. Retrieved from www.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=75 [in Ukrainian].
7. Surmin Yu., & Shpylovyi, I. Doktorska dysertatsiia z derzhavnoho upravlinnia: metodolohichni problemy. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy*. 2009. Vol. 3. P. 287–304 [in Ukrainian].
8. Tytarenko O. R., & Vertsimaha, I. R. Kontent-analiz. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. Kyiv: NADU, 2011. Vol. 2. P. 252 [in Ukrainian].

Serhii Kornievskyi. Scientometric content analysis of the dissertation research of Public Administration of economic development of regions

The necessity of improvement of the system of state management of economic development of regions is considered on the basis of the results of scientific researches of native scientists, who provide scientific and methodological substantiation of the course of transformation processes that are taking place in the regions of Ukraine. This defined the relevance of carrying out scientometric content analysis of dissertation research of state administration of economic development of regions. The aforementioned analysis made it possible to identify trends and key priority areas of scientific research of state administration of the economic development of the regions.

In the course of the work, 2 187 pieces of information were analyzed, systematization of individual works devoted to the study of the theoretical and methodological foundations of managing the economic development of the regions was carried out, the characteristics and directions of the scientific searches of native scientists were revealed.

The share of dissertation researches on the problems of economic development of the regions among all the works in the specialty «state administration» for the period of 1999 – 2019 amounted to 254 (11,61 %). Given the recognition of decentralization and the development of regions as priority areas of state policy, the number of scientific studies in this area should be recognized as insufficient.

Issues of state management of economic development of regions prevail in research areas. The very low level of the number of works in which the issues of inter-regional and cross-border cooperation are studied is of concern. This leads to the intensification of scientific research in this area. In order to optimize scientific knowledge and improve the system of state administration of the economic development of regions, it is necessary to intensify research on this issue.

Key words: scientometric content analysis, categories of analysis, region, economic development, dissertation research.

Надійшла до редколегії 08.11.19

Сергій ШИРОКОВ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНІ КОНЦЕПТИ ПАТРІОТИЗМУ В ЗАРУБІЖНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

Розглядаються та порівнюються з вітчизняними сучасні концепти патріотизму в зарубіжних наукових дослідженнях. Наводиться приклад класифікації західних підходів до дослідження цього явища в напрямках ієрархічності, масштабу, пріоритетності та умовності. На фоні спільного інтуїтивного та теоретичного розуміння суті явища виявлені відмінності порядку денного дискурсу з цієї проблематики у вітчизняній та західній науковій літературі. Вітчизняний науковий простір докорінно ще не позбавився впливу радянського минулого, у якому явище патріотизму було вмонтовано в ідеологічну роботу та згадувалося здебільшого в педагогічних науках задля формування якостей особистості. Західні ж науковці, навпаки, більш зосереджені перш за все на філософських та соціальних проблемах проявів цього явища.

Ключові слова: патріотизм, національно-патріотичне виховання, національно-патріотична свідомість, нація, концепт.

Прояви явища патріотизму неабияк впливають на суспільне життя. Розгляд сучасних концептів дослідження проявів цього явища, наведених у західній науковій літературі, порівняння їх з вітчизняними підходами дадуть нові поштовхи для вдосконалення реалізації державної політики національно-патріотичного виховання в сучасних умовах в Україні.

Концепції патріотизму розробляли такі західні науковці, як: Ігор Приморац, Марта К. Нуссбаум, Юрген Хабермас (конституційний патріотизм), Стівен Натансон (помірний патріотизм), Сесіль Лабор (громадянський патріотизм), Еймон Каллан (демократичний патріотизм), Лоуренс Блюм (патріотизм кращих традицій) та ін. Систематизувати концепції патріотизму намагався Міті Сардоч. Однак недостатня увага приділялася порівняльному аналізу з дискурсом з цієї проблематики, представленому у вітчизняному науковому просторі.

Мета статті – розглянути дискурс у західній науковій літературі навколо проявів явища патріотизму, систематизувати сучасні західні концепти цього явища та порівняти їх із вітчизняними дослідженнями.

Явище патріотизму притаманне людству з давніх-давен. Його багатогранність вражає уяву. Патріотизм визначають інтуїтивно та теоретично як любов до батьківщини (лат «amor patriae»). Навіть у такому загальному вигляді це визначення викликає багато запитань – від прірви між прямим та літературним перекладами (любов до країни/батьківщини) до коректності залучення концепту любові для його визначення. Цей найзагальніший опис характеризує явище з точки зору відношення, але для більш ретельного дослідження потрібен більший ступінь деталізації. Стівен Натансон пропонує «розділити» таке відношення на чотири специфічні риси: особлива прихильність до своєї країни; почуття особистої ідентифікації зі своєю країною; особлива турбота про добробут своєї країни; готовність піти на жертви, щоб сприяти добробуту країни [10]. За твердженням Міті Сардоча, для того щоб певна прихильність до своєї країни кваліфікувалася як патріотизм, вона повинна включати чотири окремих елементи, тобто суб'єкт патріотизму (який є патріотом); об'єкт патріотизму (хто або що є об'єктом цих відносин); характер особливих відносин між суб'єктом і

об'єктом патріотизму (наприклад, любов) та обґрунтування патріотизму (чому патріотизм є важливим, необхідним та актуальним) [14].

Усіх, хто вивчав це явище, можна умовно поділити на дві групи – його прибічників та критиків. Девізом прибічників може бути вислів римського поета Горация: «солодко та почесно вмерти за свою батьківщину» (*Dulce et decorum est pro patria mori* – лат.), який вважав патріотизм вищою формою політичних настроїв. Девізом критиків – вислів Семюеля Джонсона: «останній притулок негідника». На цей дуалізм вказують дослідники Ігор Приморац та Марта К. Нуссбаум. З одного боку, патріотизм розглядається як морально неприйнятна пристрасність до своєї країни і співвітчизників, а з іншого – як моральна позиція, обов'язок або моральна чеснота [11; 12].

Будь-яка концепція патріотизму реалізується у двох окремих напрямках вимірювання, тобто має вертикальний та горизонтальний виміри. Вертикальний вимір патріотизму пов'язує індивіда – суб'єкта патріотизму з об'єктом, тобто з його країною, конкретним географічним районом або політичною спільнотою. Цей вимір патріотизму відповідає за відносини між людиною та об'єктом патріотизму. При цьому можна виділити дві версії вертикального виміру: «дополітичний» вимір патріотизму, в якому основна увага приділяється культурі, мові, історії та традиціям своєї батьківщини або політичної спільноти, та «політичний» вимір патріотизму, де центральним об'єктом лояльності, гордості й емоційної прихильності є загальні принципи і фундаментальні цінності держави (наприклад, справедливість, терпимість тощо) [14]. Найбільш відомим прикладом ціннісно орієнтованого виду патріотизму є конституційний патріотизм, сформульований Юргеном Хабермасом [5; 6].

Конституційний патріотизм як відношення – це прихильність, відданість певній конституційній системі, як ідентифікація – це причетність до загальних принципів функціонування держави, закріплених у конституції, а також до правил, які можуть бути похідними з таких принципів.

Конституційний патріотизм передбачає, що дебати з приводу загального блага в демократичному суспільстві є проявом щоденного плебісциту між членами суспільства та їх інститутами [5]. Дорадча діяльність окремих осіб у спільнотах, у суспільних інститутах та між спільнотами й інститутами формує соціальний зв'язок між конституцією та учасниками таких дебатів. Такі дебати та можливість за їх допомогою впливати на формування загальних принципів функціонування держави надають учасникам дискусії відчуття причетності до цих принципів (право власності на ці принципи), відображених у конституції.

Горизонтальний вимір патріотизму пов'язаний із сукупністю соціальних, культурних та психологічних відносин у середині політичного співтовариства між його членами. З цієї точки зору почуття єдності та солідарності серед членів політичного співтовариства забезпечується спільною політичною ідентичністю. Цей вимір патріотизму пов'язує членів політичного співтовариства, які мають однакові політичні статус та ідентичність, однак можуть мати відмінності в інших елементах ідентичності, таких як: релігія, стать, вік, етнічна належність та ін. Прояв цього виміру Ігор Приморац описує як обов'язок особливої турботи про добробут своїх співвітчизників [13].

За рівнем екстремальності обидва виміри мають, так би мовити, два ступені: крайній (екстремальний) та помірний. Екстремальні концепти характеризуються такими рисами: безумовною лояльністю до об'єкта патріотизму; винятковою прихильністю до нього (особливе ставлення до об'єкта патріотизму, наприклад почуття любові) та безумовним пріоритетом, який надається співвітчизникам у розподільчому аспекті [14]. У вертикальному вимірі екстремальний концепт проявив явища патріотизму можна проілюструвати позицією, що виправдовує будь-які дії власної країни на міжнародній арені, у тому числі військові інтервенції проти інших країн незалежно від приводу для проведення таких інтервенцій, або позицією неприйняття будь-яких мігрантів у власній країні.

У конституційному патріотизмі також можна виділити крайній (сильний) та помірний (слабкий) рівні. У поняття «нація – держава» як у глобальну проформу сучасного політичного співтовариства вже вмонтований патріотичний зв'язок між державними інститутами та тими, хто існує в межах конституційності цієї держави, – це прояв сильного конституційного патріотизму, який стверджує, що загальнолюдські цінності є національним надбанням. На протигагу цьому слабкий конституційний патріотизм пропонує додаткове пояснення почуття власності на цінності, такі як: свобода, справедливість і рівність, захищені в більшості ліберальних конституцій. Різниця в поглядах прихильників сильного та слабого патріотизму – це суперечність між загальнолюдськими цінностями і пріоритетом національної спільноти [3; 7; 15].

Якщо повернутися до «деталізації» почуття любові С. Натансона, то можна сказати, що екстремальні та помірні концепти характеризують форми особливої турботи про добробут своєї країни. Екстремальні патріоти дбають тільки про свою країну і не піклуються про людей в інших країнах. Їх патріотична турбота є винятковою. Помірні патріоти піклуються як про свою країну, так і про інші країни та їх громадян. Це важлива моральна відмінність. Помірні патріоти визнають, що люди, які не є громадянами своєї країни, мають такі самі права, як і громадяни власної країни. Екстремальні патріоти не визнають ніяких прав неспіввітчизників або обов'язків перед ними. Вони віддані лише своїй країні і підтримують безперешкодне просування інтересів тільки своєї країни. Оскільки такі патріоти не визнають ніяких прав людей в інших країнах, то й не визнають ніяких обмежень щодо того, як їхня країна повинна просувати свої інтереси. Ключовою особливістю помірному патріотизму є те, що, хоча помірні патріоти виявляють особливу турботу про власну країну, вони визнають права людей в інших країнах і визнають моральні обмеження на засоби, за допомогою яких їх країна може забезпечити свій добробут. Вони відкидають думку про те, що законно відстоювати інтереси своєї країни, порушуючи права громадян інших країн [9] (таблиця).

Відмітні риси екстремального та помірному патріотизму

Функції	Екстремальний патріотизм	Помірний патріотизм
Стурбованість	Виняткова турбота про власну країну та співвітчизників	Більша турбота про власну країну та співвітчизників, ніж про інші країни та їхніх громадян
Цілі	Необмежене прагнення до національного блага	Морально обмежене прагнення до національного блага
Права	Тільки реалізація прав співвітчизників заслуговує на увагу	Визнання деяких прав громадян, які не є співвітчизниками
Обов'язки	Держави мають тільки моральні обов'язки перед своїми громадянами	Визнання деяких обов'язків перед громадянами, які не є співвітчизниками

Концепти, які описують помірні прояви явища патріотизму, з одного боку, пов'язані зі способом дій суб'єкта патріотизму, з іншого – з його об'єктом. Обидві групи встановлюють певні обмеження задля забезпечення цим проявам достатнього рівня легітимності та задля нейтралізації можливого негативного впливу таких проявів. Найбільш яскравим прикладом помірному патріотизму у вертикальному вимірі може також бути конституційний патріотизм, сформульований Юргеном Хабермасом, прояви якого можуть уникнути критики щодо різних форм дискримінації, фобій, ізоляції тощо [14].

Горизонтальний вимір патріотизму перш за все відповідає за відносини особистості з іншими співвітчизниками та має перерозподільний та змістовий

аспекти [14]. Останній відповідає своїй назві, а суттю перерозподільного аспекту є пріоритет, який надається співвітчизникам у порівнянні з іншими особами. Цей аспект – головна проблема будь-якого концепту патріотизму – це пріоритети, пристрасті суб'єкта патріотизму та дискримінація, яка з цим пов'язана.

Перерозподільний аспект можна розглядати у двох версіях: абсолютній та відносній. Абсолютна версія передбачає, що співвітчизники завжди мають пріоритет стосовно інших осіб. На відміну від цього, за відносної версії перерозподільного аспекту співвітчизники або члени того самого політичного співтовариства отримують допомогу тільки за відповідних умов. Абсолютна версія перерозподільного аспекту притаманна екстремальним формам горизонтального виміру патріотизму, відносна – помірним його проявам.

Прикладами помірних форм патріотизму в горизонтальному вимірі можуть бути: космополітичний патріотизм [1]; помірний патріотизм [9]; громадянський патріотизм [8]; демократичний патріотизм [4] і патріотизм кращих традицій [2].

Девід МакКейб розрізняє стійкий патріотизм та модифікований. Стійкий патріотизм він наділяє такими рисами: 1) при визначенні власних обов'язків факт співвітчизництва має внутрішню моральну важливість та 2) серед таких обов'язків є обов'язок надавати пріоритет інтересам співвітчизників, а не інтересам громадян інших країн. Модифікований патріотизм допускає певний пріоритет для співвітчизників, але для нього характерна або перша рису, або друга. Носії модифікованого патріотизму вважають, що люди мають право, але не зобов'язані ставити собі у пріоритет інтереси співвітчизників. Стійкий патріотизм можна віднести до крайніх проявів, модифікований – до помірних.

Сучасні концепти патріотизму в зарубіжних наукових дослідженнях займають неабияке місце у формуванні політичної моралі, яка веде цивілізований світ до прогресу в переважанні суспільних моральних цінностей, визнаючи обмеження реального світу, але не даючи цим перешкодам завадити такому руху. Вважається, що явище патріотизму в сучасному світі відіграє важливу роль у роздумах про права та обов'язки при реалізації політики, але так може бути не завжди, зважаючи на дискусійну думку про те, що подальший розвиток ліберальної демократії може послаблювати прояви цього явища.

Будь-яка з концепцій реалізується в одному з окремих вимірів: вертикальному або горизонтальному. Вертикальний вимір відповідає за відносини суб'єкта та об'єкта патріотизму, горизонтальний – за відносини між суб'єктами. Виділяють «дополітичний» вертикальний вимір, у якому основна увага приділяється культурі, мові, історії та традиціям своєї батьківщини або політичної спільноти, та «політичний», у якому центральним об'єктом лояльності, гордості й емоційної прихильності є загальні принципи й фундаментальні цінності держави. Горизонтальний вимір патріотизму має перерозподільний та змістовий аспекти. Суттю перерозподільного аспекту є пріоритет, який надається співвітчизникам у порівнянні з іншими особами. Останній має дві версії: абсолютна, яка передбачає, що співвітчизники завжди мають пріоритет стосовно інших осіб, та відносна, за якою пріоритет надається за певних умов. Обидва виміри мають два ступені – крайній (екстремальний) та помірний. Екстремальні концепти характеризуються безумовною лояльністю до об'єкта патріотизму, винятковою прихильністю до нього та безумовним пріоритетом, який надається співвітчизникам у розподільному аспекті.

Полеміка звільнена від пафосу й пропаганди та зосереджена більше на філософських та соціологічних аспектах цієї проблематики.

У вітчизняному науковому просторі дискурс головним чином зосереджений на виховних аспектах у педагогіці, на формуванні відповідних якостей особистості, де термін «патріотичність» здебільшого та перш за все виражає

жертвність заради чогось та почуття обов'язку. На відміну від цього, у західній науковій традиції цей термін більше тяжіє до відданості якимось принципам та ідеалам. Ці відмінності, на думку автора, зумовлені ще не подоланою радянською спадщиною ідеологічного використання проявів цього явища.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку шляхів залучення сучасних західних концептів патріотизму в реалізації державної політики національно-патріотичного виховання в Україні.

Список використаних джерел

1. Appiah, K. A. (1997). Cosmopolitan patriots. *Critical Inquiry* 23(3), 617–39.
2. Blum, L. (2007). Best traditions patriotism: A commentary on Miller, Wingo and Ben-Porath. *Theory and Research in Education* 5(1), 61–8.
3. Brown, D. (2000). *Contemporary nationalism: civic, ethnocultural and multicultural politics*. London, England: Routledge.
4. Callan, E. (2010). The better angels of our nature: Patriotism and dirty hands. *The Journal of Political Philosophy*, 18(3), 249–270.
5. Habermas, J. (1996). Citizenship and National Identity. In: J. Habermas (Ed.), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (pp. 491–516). Cambridge: MIT Press.
6. Habermas, J. (1994). *The Postnational Constellation*. Cambridge: Polity.
7. Keating, M. (2001). So many nations, so few states: territory and nationalism in the global era. In J. Tully, & A. Gagnon (Eds.), *Multinational democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Laborde, C. (2002). From constitutional to civic patriotism. *British Journal of Political Science*, 32(4), 591–612.
9. Nathanson, S. (1993). Patriotism, morality, and peace. In Rowman and Littlefield, Lanham (pp. 34–35).
10. Nathanson, S. (2010). *Terrorism and the Ethics of War*. New York: Cambridge University Press.
11. Nussbaum, M. C. (2011). Teaching Patriotism: Love and Critical Freedom. *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*, 357.
12. Primoratz, I. (Ed.). (2002). *Patriotism*. Amherst, New York: Humanity Books.
13. Primoratz, I. (2009). Patriotism. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/patriotism>.
14. Sardoc, M. (2012). Kako misliti patriotizem. *Solsko polje*, 23(5/7), 93–108.
15. Tierney, S. (2004). *Constitutional law and national pluralism*. Oxford: Oxford University Press.

List of references

1. Appiah, K. A. (1997). Cosmopolitan patriots. *Critical Inquiry* 23(3), 617–39 [in English].
2. Blum, L. (2007). Best traditions patriotism: A commentary on Miller, Wingo and Ben-Porath. *Theory and Research in Education* 5(1), 61–8 [in English].
3. Brown, D. (2000). *Contemporary nationalism: civic, ethnocultural and multicultural politics*. London, England: Routledge [in English].
4. Callan, E. (2010). The better angels of our nature: Patriotism and dirty hands. *The Journal of Political Philosophy*, 18(3), 249–270 [in English].
5. Habermas, J. (1996). Citizenship and National Identity. In: J. Habermas (Ed.), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (pp. 491–516). Cambridge: MIT Press [in English].
6. Habermas, J. (1994). *The Postnational Constellation*. Cambridge: Polity [in English].
7. Keating, M. (2001). So many nations, so few states: territory and nationalism in the global era. In J. Tully, & A. Gagnon (Eds.), *Multinational democracies*. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
8. Laborde, C. (2002). From constitutional to civic patriotism. *British Journal of Political Science*, 32(4), 591–612 [in English].

9. Nathanson, S. (1993). Patriotism, morality, and peace. In *Rowman and Littlefield, Lanham* (pp. 34–35) [in English].
10. Nathanson, S. (2010). *Terrorism and the Ethics of War*. New York: Cambridge University Press [in English].
11. Nussbaum, M. C. (2011). Teaching Patriotism: Love and Critical Freedom. *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*, 357 [in English].
12. Primoratz, I. (Ed.). (2002). *Patriotism*. Amherst, New York: Humanity Books [in English].
13. Primoratz, I. (2009). Patriotism. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/patriotism> [in English].
14. Sardoc, M. (2012). Kako misliti patriotizem. *Solsko polje*, 23(5/7), 93–108 [in Polish].
15. Tierney, S. (2004). *Constitutional law and national pluralism*. Oxford: Oxford University Press [in English].

Serhii Shyrokov. Modern investigation concepts of Patriotism in the foreign scientific research

The phenomenon of patriotism has accompanied humanity since ancient times. Its versatility strikes the imagination. Patriotism is defined intuitively and theoretically as «amor patria» (lat) – «love to the motherland». Even in its general form, this definition raises many questions, ranging from the gulf between direct and literary translations to the correctness of involving the concept of love to define it. This most general description characterizes the phenomenon in terms of attitude, but a closer examination requires a greater degree of details.

Modern concepts of the study of the manifestations of patriotism in the Western scientific literature occupy a very important place in the fairway of the formation of political morality, which leads the civilized world to progress in the triumph of public moral values, recognizing the limitations of the real world, but not allowing these obstacles to impede such movement. It is believed that the phenomenon of patriotism in the modern world now plays an important role in reflecting on the rights and responsibilities of policymaking, but this may not always be the case, given the controversial view that further development of liberal democracy may weaken the manifestations of this phenomenon.

Each of the concepts is implemented in one of the individual dimensions: vertical or horizontal. The vertical dimension is responsible for the relations between the subject and the object of patriotism, while the horizontal dimension is responsible for the relations between the subjects. They distinguish a «pre-political» vertical dimension, where the focus is on the culture, language, history and traditions of motherland or political community and «political», where the central principles and fundamental values of the state are central to loyalty. The horizontal dimension of patriotism has redistributive and substantive aspects. The essence of the redistributive aspect is the priority given to compatriots in comparison with other persons. The latter has two versions: absolute, which implies that compatriots always have priority over others; and a relative one, in which priority is given under certain conditions. Both dimensions have two degrees – extreme and moderate. Extreme concepts are characterized by unconditional loyalty to the object of patriotism, exceptional attachment to it, and unconditional priority given to compatriots in the distributive aspect.

The discussion is free from pathos and propaganda and focuses more on the philosophical and sociological aspects of this issue.

In the domestic scientific space, discourse is mainly focused on the educational aspects of pedagogy, the formation of appropriate personality traits, where the term «patriotism» mainly and primarily expresses sacrifice for something and a sense of duty; in contrast, in the Western scientific tradition the term tends to be more committed to some principles and ideals. According to the author, these differences are due to the Soviet heritage not yet overcome in the ideological use of the manifestations of this phenomenon.

Key words: patriotism, national-patriotic education, national-patriotic consciousness, nation, concept.

Надійшла до редколегії 07.11.19

Олександр РУДІК

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПОЛІПШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЄС ТА ЙОГО ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядається досвід ЄС та його держав-членів щодо поліпшення державного регулювання. З цією метою аналізуються результати проведеного у 2019 р. Організацією економічного співробітництва та розвитку дослідження практик ефективного регулювання в ЄС. Робиться висновок про те, що досвід ЄС та його держав-членів у розробленні та імплементації політики поліпшення державного регулювання, зокрема концепції ефективного регулювання, є корисним для України. У зв'язку з цим виділяються такі законодавчі та інституційні складники цього досвіду: залучення зацікавлених сторін до процесу розроблення та імплементації регуляторної політики; виділення попереднього та остаточного етапів процесу оцінювання регуляторного впливу всіх регуляторних актів; регулярне та систематичне оцінювання ex ante (попереднє) та ex post (ретроспективне) законодавчих та регуляторних актів на основі спеціально розробленої надійної науково обґрунтованої методології; оцінювання регуляторного впливу та залучення зацікавлених сторін у процесі транспонування директив ЄС до національного законодавства держав-членів; запровадження систематичного регуляторного нагляду та контролю якості інструментів управління регулюванням.

Ключові слова: європеїзація, державне регулювання, демократичне врядування, ефективне регулювання, регуляторна політика, інструменти регулювання, європейський досвід.

Регуляторна політика є інструментарієм, який допомагає розробникам політики йти в ногу з технологічними, суспільними та екологічними змінами. Більше того, вона є одним із головних важелів урядової політики поліпшення суспільного добробуту. Останніми роками ЄС та його 28 держав-членів виявляють сильну політичну волю до проведення регуляторної реформи. Усі вони прийняли чітку політику щодо підвищення якості регуляторних актів. Майже повсюдно в ЄС в практичну діяльність урядів держав-членів увійшли залучення зацікавлених сторін та оцінки регуляторного впливу (ОРВ), що за останнє десятиліття дозволило значно підвищити якість державного управління на національному рівні. Проте, як зазначає Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) в опублікованому 19 березня 2019 р. звіті «Практики ефективного регулювання в ЄС», метою якого був аналіз практик застосування в ЄС-28 інструментів управління регулюванням до законодавства та регуляторних актів ЄС [3], існує розрив між сильною загальною прихильністю до регуляторної якості держав-членів ЄС та ефективною імплементацією ними інструментів регулювання.

Тематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики є дуже популярною серед європейських учених, зокрема завдяки цілеспрямованій політиці «ефективного регулювання» та практичним зусиллям Європейської Комісії в цій сфері. У цій сфері добре відомими є праці К. Радаеллі [19], А. Спенджарової та М. Еліантоніо [11], М. Доусона [8], П. Вербрюггена [24], А. Алеманно [1], П. Віллемса [25], Ч. Буса [6], Р. Шульца, П. Девідсона і Б. Герлоффа [21] та інших науковців, які досліджували питання суттєвих системних наслідків зусиль ЄС з поліпшення регулювання та запровадження принципів ефективного регулювання, досвід ЄС та держав-членів щодо поліпшення регулювання та використання його сучасних інструментів, порівняльні аспекти державного регулювання на основі аналітичних досліджень

ОЕСР, розроблення та практичного застосування комплексних індикаторів регуляторної політики та врядування.

Метою статті є з'ясування передових європейських практик поліпшення державного регулювання на основі вивчення досвіду ЄС та його держав-членів.

У спеціально підготовленій на основі зазначеного вище звіту брошури ОЕСР виділила п'ять ключових результатів дослідження [5].

1. Залучення зацікавлених сторін. Держави-члени ЄС інвестували значні ресурси в інструменти для проведення консультацій щодо проєктів законів та регуляторних актів. Однак зацікавлені сторони рідко мають можливість зробити свій внесок на ранній стадії процесу розроблення політики, крім того, часто залишається незрозумілим, як був урахований, отриманий від них зворотний зв'язок.

Громадяни, підприємці, споживачі, працівники, торгові партнери та інші зацікавлені сторони можуть надати цінну інформацію щодо доцільності та практичного впливу планованих регуляторних актів. Широке залучення зацікавлених сторін до розроблення регуляторних норм може сприяти більш високому рівню дотримання цих норм, особливо коли зацікавлені сторони вважають, що їх думки були враховані. ЄС та держави-члени інвестували значні зусилля в інструменти для консультацій щодо проєктів законів та регуляторних актів.

За даними ОЕСР за станом на березень 2019 р. [5]:

- у всіх державах-членах існують вимоги до проведення консультацій;
- переважна більшість держав-членів створили онлайнові урядові портали для кращої комунікації зі сторонами, на яких вплинуть розроблювані регуляторні акти;

- Європейська Комісія доклала значних зусиль у поліпшенні діалогу із зацікавленими сторонами впродовж процесу розроблення політики за допомогою використання інтернет-порталу «Вислови свою думку» [14].

У Хорватії, наприклад, більшість проєктів регуляторних актів публікуються для консультацій на інтерактивному порталі e-Savjetovanja впродовж мінімум тридцяти днів. Вебсайт дозволяє підтримувати зворотний зв'язок із громадськістю щодо всього проєкту регуляторного акта або давати коментарі до окремих його статей чи положень. Адміністративні органи, відповідальні за розроблення проєкту регуляторного акта, зобов'язані відповідати на всі коментарі [7].

У Словаччині всі законопроекти та оцінки впливу, що їх супроводжують, автоматично публікуються на урядовому порталі (www.slov-lex.sk). Представники широкої громадськості можуть подавати письмові зауваження як у вигляді окремих коментарів, так і у вигляді колективних. Щоразу, коли коментар підтримують 500 осіб або організацій, міністерства зобов'язані надати на нього письмовий відгук [22].

Проте зацікавлені сторони рідко беруть участь у консультуванні на ранніх стадіях розробки регуляторної пропозиції. Консультації на ранній стадії розроблення політики, де вже визначена регуляторна проблема та розглядаються можливі варіанти її вирішення, менш розвинені, ніж тоді, коли рішення про регулювання вже прийнято, а кращий варіант регулювання вже визначений. Так, згідно з даними ОЕСР, держави-члени систематично залучають зацікавлені сторони на пізніших етапах розроблення політики: 21 держава-член під час розроблення всього обсягу первинного законодавства, 4 – до розроблення більшості первинного законодавства, а 3 – лише до певних законопроектів. На ранніх етапах розроблення політики лише 3 держави-члени залучають зацікавлені сторони до розроблення більшості первинного законодавства, а 22 – лише до певних законопроектів. На ранніх етапах жодна держава-член не залучає зацікавлені сторони до розроблення всього обсягу первинного законодавства [5].

Виробники політики також досить часто не інформують зацікавлені сторони про те, як вони допомогли сформувати та, в кінцевому підсумку, вдосконалити регуляторні пропозиції. Це може призвести до небажання зацікавлених сторін брати участь у подальших консультаціях і, можливо, до зменшення рівня громадянської активності та добровільного дотримання правил, тобто матиме протилежний меті залучення зацікавлених сторін ефект. Так, у менше ніж половині держав-членів ЄС від розробників політики вимагається інформувати зацікавлені сторони щодо використання отриманих від них коментарів: робити це онлайн треба в тринадцяти державах-членах, а в письмовій формі – у дев'яти [5].

2. Оцінка регуляторного впливу. Незважаючи на те що процедуру ОРВ прийняли майже всі держави-члени ЄС, існує істотний розрив між їхніми зовнішніми зобов'язаннями та ефективним використанням ними цього інструменту на практиці. ОРВ, якій бракує прозорості, часто обмежується аналізом домінуючого урядового варіанта регулювання і починається лише після того, як регуляторні пропозиції уже розроблені.

ОРВ дає змогу виробникам політики вирішити, чи може новий регуляторний акт принести суспільству найбільшу чисту вигоду. ОРВ надає можливість порівняти альтернативні способи досягнення цілей державної політики для визначення найкращого з них та вибору найбільш відповідного інструменту політики. Переважно уряди держав-членів ЄС демонструють високу політичну підтримку науково обґрунтованого політичного процесу. Як ключовий інструмент регуляторної політики ОРВ запроваджене в ЄС та майже в усіх державах-членах. Під час проведення ОРВ уряди держав-членів оцінюють широкий спектр впливів, пов'язаних, здебільшого, з такими сферами, як: уряд, бізнес (включаючи малий бізнес), конкуренцію та навколишнє середовище.

Європейська Комісія вимагає проведення ОРВ для всіх законодавчих та регуляторних ініціатив у разі, коли очікувані економічні, екологічні та соціальні наслідки діяльності ЄС, імовірно, будуть значними. Спеціально створений незалежний орган Європейської Комісії – Комісія з регуляторного контролю [20] відповідає за перевірку забезпечення якості результатів оцінки [12].

У Великій Британії проводиться попередній та остаточний етап ОРВ, який враховує коментарі зацікавлених сторін, для всіх регуляторних актів, за винятком дерегуляторних та низьковитратних заходів, які є прийнятними до швидкої процедури. Нещодавно, з метою попередження регуляторів на ранній стадії розроблення ними регуляторного акта, у практику були запроваджені «повідомлення про початковий розгляд». Завдяки цьому нововведенню, у разі виникнення проблем з якістю проведення ОРВ, британські регулятори матимуть достатньо часу для вдосконалення регуляторного акта [23].

Однак, як зазначає ОЕСР, існує істотний розрив між зовнішніми зобов'язаннями держав-членів та ефективним використанням ними цього інструменту на практиці:

- ОРВ часто залишається обмеженим урядовим варіантом регулювання;
- оцінка часто починається лише після того, як пропозиції щодо регуляторних актів уже розроблені, а рішення про регулювання вже прийняте;
- кількісна оцінка витрат і вигод часто зосереджена на витратах, що ускладнює оцінку того, чи виправдовують себе регуляторні акти як такі [5].

За даними ОЕСР, прозорість проведення ОРВ є порівняно низькою в усіх державах-членах ЄС. Лише менше ніж половина держав-членів (10) систематично публікує ОРВ для консультацій, щоб отримати внесок від зацікавлених сторін, дві держави-члени публікують ОРВ більшості актів первинного законодавства, а ще дві – лише деяких [5].

Більшість держав-членів ЄС ще не розробили пропорційні підходи до

проведення ОРВ. Держави-члени здебільшого не використовують порогові випробування для визначення глибини аналізу ОРВ на основі важливості регуляторного акта. Через це ОРВ іноді може бути непропорційним очікуваним впливам та наслідкам регулювання. Проте там, де існує процедура визначення рівня оцінки, вона переважно зосереджується на регуляторному впливі на бізнес. Однак важливо, щоб порогові тести ОРВ базувалися на очікуваній важливості наслідків. Вплив регуляторних актів включає як позитивний, так і негативний впливи на будь-яку сферу суспільства або навколишнє середовище, а тому їх дія є ширшою і охоплює не лише бізнес [5].

3. Оцінювання ex post (ретроспективне) законів та регуляторних актів. Держави-члени ЄС рідко оцінюють, чи досягло регулювання очікуваних цілей політики.

В ОЕСР вважають, що держави-члени ЄС мають пролити більше світла щодо того, чи досягнуть закони та регуляторні акти очікуваних результатів: оцінювання ex post все ще залишається недостатньо розвиненою практикою. Щоб не відставати від швидких змін, державам-членам та ЄС необхідно регулярно перевіряти, чи працює регулювання на практиці. Однак більшість держав-членів ЄС й досі «регулюють у темряві» і систематично не оцінюють існуючі регуляторні акти. Згідно з даними ОЕСР лише 5 держав-членів вимагають робити це систематично. Що ще гірше, вони не систематично оцінюють досягнення регуляторних цілей (4 держави-члени), що є життєво важливим для того, щоб визначити, чи залишаються закони відповідними реаліям. Порівняно з більшістю держав-членів ЄС, Європейська Комісія має більш досконалу систему оцінювання, але, на переконання ОЕСР, завжди є можливість для подальшого вдосконалення [5].

Незважаючи на те що майже всі держави-члени провели спеціальні огляди, зосереджені на аналізі адміністративного тягаря, який несуть суб'єкти регулювання, поглиблені огляди з метою інформування про більш масштабні реформи в окремих сферах політики чи секторах залишаються вкрай рідкими (за останні 12 місяців лише 25 % держав-членів ЄС скористалися поглибленими оглядами) [5]. Отже, зусилля держав-членів з перегляду діючих норм значною мірою обумовлені мотивацією зменшити регуляторне навантаження.

В ОЕСР зазначають, що оцінювання ex post окремих регуляторних актів часто не має надійної методології. Хоча майже всі держави-члени ЄС надають методичні вказівки щодо проведення оцінювання ex ante (попереднього), лише половина робить це для оцінювання ex post. Коли проводяться оцінювання ex post, вони вкрай рідко з'ясовують, чи можуть альтернативи існуючим регуляторним актам принести кращі результати.

ОЕСР вважає, що в контексті ЄС особливо корисними є огляди, що порівнюють регуляторні акти різних держав-членів [5]. Враховуючи обсяг спільного для всіх держав-членів європейського законодавства, проведення міжтериторіальних (між юрисдикціями) оглядів може допомогти державам-членам та ЄС виявити можливість для вдосконалення в конкретних сферах, усунути невідповідності та виявити надмірну функціональність у процесі імплементації законодавства ЄС.

У Данії Рада з імплементації законодавства ЄС може ініціювати так звані сусідські перевірки, тобто огляди методів, що застосовуються для імплементації законодавства ЄС в інших державах-членах з метою виявлення найкращих практик. Наприклад, у 2016 р. Міністерство енергетики, комунальних послуг та клімату Данії порівняло транспонування (перенесення в національне законодавство) Директиви ЄС про енергоефективність (2012/27/EU) у Данії з аналогічними процедурами в Швеції, Фінляндії, Німеччині та Великій Британії [9].

Італія у 2016 р. порівняла свої вимоги щодо повідомлення підприємців харчової

промисловості з аналогічними вимогами, що існують у Франції, Іспанії та Великій Британії. У результаті огляду Італія переглянула та стандартизувала свої вимоги до повідомлення відповідно до практики інших європейських країн [16].

4. Управління регуляторними нормами та законодавство ЄС. Держави-члени здебільшого проводять ОРВ та залучення зацікавлених сторін під час процесу транспонування директив ЄС. Ці інструменти управління регулюванням використовуються помітно рідше, коли держави-члени формують свою переговорну позицію під час законодавчого процесу ЄС, тобто до прийняття законопроекту на рівні ЄС. Європейська Комісія відновила свою політичну прихильність до принципів ефективного регулювання своїм «Пакетом ефективного регулювання» від 2015 р., чим вигідно відрізняється від більшості держав-членів ЄС. Проте, як вважає ОЕСР, є можливість удосконалення для всіх.

Регуляторні політики ЄС та його держав-членів мають доповнювати процес ефективного поліпшення якості законодавства в ЄС. Закони ЄС розробляються та втілюються в життя в тісній взаємодії між інститутами ЄС та державами-членами. Отже, якість законів та регуляторних актів в ЄС залежить від якості систем управління регулюванням як у державах-членах, так і в інститутах ЄС.

У звіті ОЕСР зазначається, що держави-члени ЄС зазвичай не сприяють залученню своїх громадян до участі в розробленні законодавства ЄС на ранніх стадіях. Лише близько половини держав-членів безпосередньо інформують внутрішніх зацікавлених сторін про консультаційні процеси, ініційовані Європейською Комісією. Однак інформування внутрішніх зацікавлених сторін може полегшити участь широкого кола зацікавлених сторін у консультаціях з ЄС та допомогти визначити конкретні місцеві проблеми.

Більшість держав-членів ЄС не застосовують свій інструментарій регулювання до законодавства ЄС до того, як він буде прийнятий на рівні ЄС. Етап переговорів у Раді ЄС, де засідають профільні міністри держав-членів, дозволяє їм вносити зміни до законодавчих пропозицій Європейської Комісії, перш ніж вони стануть обов'язковим законодавством ЄС. Однак більшість держав-членів не покладаються на ОРВ, щоб визначити свою переговорну позицію. Це означає, що на цьому етапі потенційні наслідки регуляторних актів ЄС на національному рівні можуть бути неправильно визначені. Аналогічно більшість держав-членів не взаємодіє з внутрішніми зацікавленими сторонами для формування національної переговорної позиції. Згідно з ОЕСР, менше ніж половина держав-членів ЄС вимагає застосування інструментів регуляторного управління для формування власної переговорної позиції: 11 із них вимагають залучати внутрішні зацікавлені сторони, а 13 – проводити ОРВ [5].

В Ірландії урядові департаменти зобов'язані проводити ОРВ щодо всіх пропозицій Комісії, що стосуються директив та важливих регуляторних норм ЄС. Нещодавно переглянуті урядом керівні вказівки щодо ОРВ вказують на те, що процес ОРВ має бути розпочатий якомога раніше та не пізніше ніж через чотири тижні з моменту опублікування Комісією запропонованого проекту законодавства та власної оцінки впливу [15].

У Німеччині є особливе порогове випробування під час переговорного етапу щодо розроблення законодавства ЄС. Якщо проведена Комісією ОРВ визначає очікувані витрати на дотримання пропонованих регуляторних норм, що перевищують 35 млн євро на рік у межах ЄС, німецькі міністерства зобов'язані проводити власну ОРВ для оцінки витрат на відповідність нормам ЄС, які, як очікується, виникнуть у Німеччині. Згодом результати цих ОРВ стають частиною переговорної позиції федерального уряду в ході перемовин щодо законодавчої пропозиції Комісії на рівні ЄС [13].

На Мальті створений Керівний організаційний комітет Мальта – ЄС

(MEUSAC), який надає інформацію про позицію Мальти під час прийняття рішень в ЄС та керує процесом консультацій. Ключова група комітету об'єднує представників уряду, національного парламенту, офіційних органів, трьох представників громадянського суспільства та інших організацій та установ, що стосуються до відносин з ЄС [17].

Окремі держави-члени здебільшого застосовують інструменти управління регулюванням для підтримки процесу транспонування директив ЄС у внутрішньому контексті. В ОЕСР вважають, що на цьому етапі і ОРВ, і залучення зацікавлених сторін є корисними інструментами для визначення найкращого рішення щодо імплементації. Директиви ЄС переважно підпадають під дію внутрішніх законодавчих процесів, а тому відповідають тим самим вимогам, що й будь-яке інше внутрішнє законодавство в більшості держав-членів ЄС. За даними ОЕСР, майже в усіх державах-членах ЄС є вимоги до залучення зацікавлених сторін (24 країни) та проведення ОРВ (27 країн) для інформування процесу транспонування директив ЄС [5].

Положення, що виходять за межі обов'язкових мінімальних вимог директиви ЄС, часто не оцінюються належним чином. Якщо держави-члени ЄС включають додаткові регуляторні заходи, що перевищують передбачені законодавством ЄС, важливо, щоб ці заходи підлягали відповідним консультаціям та оцінці впливу як складової частини проєкту, щоб забезпечити реалізацію очікуваних вигод від законів ЄС. Однак трохи більше ніж половина держав-членів включають конкретну оцінку положень, доданих на національному рівні, які виходять за межі, встановлені Директивою ЄС, а лише 8 держав-членів вимагають оцінити граничний вплив, який матимуть положення з надмірною функціональністю [5].

5. Регуляторний нагляд та контроль якості в ЄС. Стимули щодо дотримання міністерствами політики ефективного регулювання є слабкими в більшості держав-членів. Контроль за якістю та нагляд зазвичай зосереджуються лише на проведенні ОРВ, крім того, не так багато наглядових органів можуть попросити міністерства переглянути свої оцінки впливу, якщо якість їх є недостатньою. Лише декілька держав-членів та ЄС оцінили власну практику залучення зацікавлених сторін.

Регуляторний нагляд допомагає забезпечити однорідне застосування стратегій ефективного регулювання у всіх органах державної влади. Хоча всі держави-члени ЄС створили орган, відповідальний за просування регуляторної політики, а також за моніторинг та звітування про регуляторну реформу в цілому, нагляд усе ще залишається фрагментарним:

- контроль якості інструментів регуляторного управління надмірно зосереджений на ОРВ, нехтуючи іншими відповідними елементами регуляторної політики, такими як залучення зацікавлених сторін;

- там, де держави-члени ЄС інвестували ресурси в механізми перевірки якості ОРВ, наглядові органи майже не звертаються з проханням переглянути незадовільні процедури ОРВ.

- не так багато держав-членів ЄС оцінюють ефективність використання інструментів управління регулюванням. Використання цих інструментів Комісією переглянуто як самою Європейською Комісією, так і Європейським судом аудиторів. У 2018 р. Європейська Комісія розпочала публічний критичний аналіз своєї програми щодо ефективного регулювання, зосередивши увагу на ОРВ, залученні зацікавлених сторін та оцінювання ex post [5].

За даними ОЕСР, лише деякі держави-члени ЄС регулярно звітують про ефективність інструментів управління регулюванням: 10 країн звітують про ефективність ОРВ, 2 – про залучення зацікавлених сторін, 2 – про проведення оцінювання ex post [5].

Бельгія оприлюднила низку звітів про імплементацію ОРВ. В останньому за часом звіті зазначено, що ОРВ ще недостатньо інтегрована в процес розроблення державної політики Бельгії, а якщо проводиться, то на надто пізніх етапах. Хоча у звіті встановлено, що якість проведених ОРВ незадовільна, у документі, водночас, визнано, що є декілька хороших прикладів, рекомендованих іншим міністерствам як приклад для використання [3].

У 2017 р. Нідерланди дослідили ступінь важливості урядових систем інтернет-консультацій для громадян, компаній та персоналу міністерств і відомств. Результати показали, що інтернет-консультації систематично використовують урядові службовці, але також вказували на ряд слабких сторін. Наприклад, у доповіді зроблено висновок, що громадянам та бізнесу нелегко зрозуміти, як у процесі консультацій враховуються їхні коментарі, пропозиції та зауваження [18].

Австрія публікує щорічні звіти про свою систему оцінювання («Wirkungsorientierte Folgenabschätzung»). Ці звіти дають огляд щорічної діяльності міністерств, які проводять оцінювання ex post, а також формують уявлення про ефективність системи ex post загалом. Один із висновків річного звіту за 2017 р. полягав у тому, що під час оцінювання ex post регуляторних актів потрібно більш систематично визначати потенційні сфери, які потребують удосконалення [2].

У звіті ОЕСР зазначається, що роль національних парламентів держав-членів у регуляторному нагляді є обмеженою. Парламент є останньою інстанцією, яка затверджує законодавство та ініціює значну частку законів у багатьох державах-членах ЄС. На відміну від свого ключового місця в законотворчій діяльності, парламенти не дуже задіяні в контролі якості регулювання в ЄС. На думку ОЕСР, парламенти держав-членів ЄС можуть допомогти підвищити якість законів, підготовлених виконавчою владою, шляхом ретельної перевірки ОРВ щоб перевірити, наскільки обґрунтовано є конкретна законодавча пропозиція, або використовувати результати ОРВ для інформування під час парламентських дебатів про вплив запропонованих законодавчих актів. Наприклад, в Європейському Парламенті контроль якості проведених Європейською Комісією ОРВ здійснює спеціальний Директорат оцінки впливу та європейської доданої вартості [10], який готує додаткові оцінки впливу та проводить оцінювання ex post існуючих регуляторних актів [5].

Отже, на нашу думку, досвід ЄС та його держав-членів у розробленні та імплементації політики поліпшення державного регулювання, зокрема концепції ефективного регулювання, є корисним для України. У зв'язку з цим варто звернути увагу на такі законодавчі та інституційні складники цього досвіду:

1. Залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесу розроблення та імплементації регуляторної політики шляхом автоматичного публікування проєктів регуляторних актів та оцінок впливу, що їх супроводжують, на спеціальному інтерактивному урядовому порталі, на якому представники широкої громадськості та стейкхолдери можуть залишати коментарі, пропозиції та зауваження. Встановлення визначеного кількісного порогу наданих коментарів, після досягнення або перевищення якого розробники регуляторних актів зобов'язані надати письмовий відгук.

2. Виділення попереднього та остаточного етапів процесу ОРВ всіх регуляторних актів, за винятком дерегуляторних та малобюджетних заходів, що дозволяє максимально врахувати коментарі зацікавлених сторін. Запровадження на ранній стадії розроблення регуляторного акта практики надсилання регуляторам «повідомлення про початковий розгляд» з метою їх своєчасного попередження. У разі виникнення проблем з якістю проведення ОРВ така практика надає регуляторам достатній резерв часу для вдосконалення проєкту регуляторного акта.

3. Регулярне та систематичне проведення ex ante (попереднього) та

оцінювання ex post (ретроспективного) законодавчих та регуляторних актів на основі спеціально розробленої надійної науково обґрунтованої методології. Розширення сфери застосування оцінювання ex post за межі аналізу лише адміністративного тягаря, який несуть суб'єкти регулювання, і зосередження уваги на з'ясуванні загального соціально-економічного та екологічного впливу регулювання.

4. Проведення ОРВ та залучення зацікавлених сторін у процесі транспонування (перенесення) директив ЄС до національного законодавства держав-членів, у тому числі під час формування переговорної позиції країни щодо прийняття законодавства ЄС. Аналогічна практика може застосовуватися під час адаптації національного законодавства до європейського країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ в ЄС, а також третіми країнами, які підписали з ЄС поглиблені угоди про асоціацію, що актуально, зокрема, для України.

5. Запровадження систематичного проведення регуляторного нагляду та контролю якості інструментів управління регулюванням, які мають охоплювати не лише практику проведення ОРВ, а й практику залучення зацікавлених сторін. Щорічна публікація звітів, які дають огляд діяльності міністерств із запровадження принципів ефективного регулювання, а також надають можливість регулярно визначати потенційні сфери, що потребують подальшого вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Alemanno, A. (2015, September). How Much Better is Better Regulation?: Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda. *European Journal of Risk Regulation*. Vol. 6, (3), 344–356.
2. Austria. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-austria.pdf>.
3. Belgium. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-belgium.pdf>.
4. *Better Regulation Practices across the European Union* (2019). Paris : OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>.
5. *Better Regulation Practices across the European Union: Highlights*. (2019). Paris: OECD Publishing, Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EU-Highlights-Brochure-2019.pdf>.
6. Booth, C. (2018). Better Regulation Initiatives. In J. Foreman (Ed.), *Developments in Environmental Regulation*. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation (pp. 91–136). Cham: Palgrave Macmillan. Retrieved from https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_3.
7. Croatia. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-croatia.pdf>.
8. Dawson, M. (2016). Better regulation and the future of EU regulatory law and politics. *Common Market Law Review*, 53 (5), 1209–1235. Retrieved from <http://kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2016114>.
9. Denmark. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-denmark.pdf>.
10. *Directorate for Impact Assessment and European Added Value*. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis>.
11. Eliantonio, M., & Spendzharova, A. (2017). The European Union's New «Better Regulation» Agenda: Between Procedures and Politics. Introduction to the Special Issue. *European Journal of Law Reform*, 1–2 (19), 3–15. doi: 10.5553/EJLR/138723702017019102001.

12. *European Union. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-eu.pdf>.
13. *Germany. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-germany.pdf>.
14. *Have your say.* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en.
15. *Ireland. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-ireland.pdf>.
16. *Italy. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>.
17. *Malta. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-malta.pdf>.
18. *Netherlands. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-netherlands.pdf>.
19. Radaelli, C., & Francesco, F. de. (2007). *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes.* Manchester: Manchester University Press.
20. *Regulatory Scrutiny Board (RSB).* Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.
21. Schultz, R., Arndt-Basle, C., Davidson, P., & Gerloff, B. Better indicators for better regulation: the OECD iREG experience. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-indicators-for-better-regulation.pdf>.
22. *Slovakia. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-slovak-republic.pdf>.
23. *United Kingdom. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-uk.pdf>.
24. Verbruggen, P. (2017). Private Regulation in EU Better Regulation Past Performance and Future Promises. *European Journal of Law Reform*, 9(1–2), 121–140. doi: 10.5553/EJLR/138723702017019102007.
25. Willems, P. (2016). Better Regulation in the EU – A Process and Debate at the Core of Regional Integration. In J. de Zwaan, M. Lak, A. Makinwa, P. Willems (Eds.), *Governance and Security Issues of the European Union* (pp. 53–72). The Hague: T.M.C. Asser Press. Retrieved from https://doi.org/10.1007/978-94-6265-144-9_4.

List of references

1. Alemanno, A. (2015, September). How Much Better is Better Regulation?: Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda. *European Journal of Risk Regulation*. Vol. 6, (3), 344–356 [in English].
2. *Austria. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-austria.pdf> [in English].
3. *Belgium. Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019.* Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-belgium.pdf> [in English].
4. *Better Regulation Practices across the European Union* (2019). Paris : OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm> [in English].
5. *Better Regulation Practices across the European Union: Highlights.* (2019). Paris: OECD

Publishing, Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EU-Highlights-Brochure-2019.pdf> [in English].

6. Booth, C. (2018). Better Regulation Initiatives. In J. Foreman (Ed.), *Developments in Environmental Regulation. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation* (pp. 91–136). Cham: Palgrave Macmillan. Retrieved from https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_3 [in English].

7. Croatia. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-croatia.pdf> [in English].

8. Dawson, M. (2016). Better regulation and the future of EU regulatory law and politics. *Common Market Law Review*, 53 (5), 1209–1235. Retrieved from <http://kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2016114> [in English].

9. Denmark. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-denmark.pdf> [in English].

10. Directorate for Impact Assessment and European Added Value. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis> [in English].

11. Eliantonio, M., & Spendzharova, A. (2017). The European Union's New «Better Regulation» Agenda: Between Procedures and Politics. Introduction to the Special Issue. *European Journal of Law Reform*, 1–2 (19), 3–15. doi: 10.5553/EJLR/138723702017019102001 [in English].

12. European Union. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-eu.pdf> [in English].

13. Germany. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-germany.pdf> [in English].

14. Have your say. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en [in English].

15. Ireland. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-ireland.pdf> [in English].

16. Italy. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf> [in English].

17. Malta. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-malta.pdf> [in English].

18. Netherlands. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-netherlands.pdf> [in English].

19. Radaelli, C., & Francesco, F. de. (2007). *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*. Manchester: Manchester University Press [in English].

20. Regulatory Scrutiny Board (RSB). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en [in English].

21. Schultz, R., Arndt-Bascle, C., Davidson, P., & Gerloff, B. Better indicators for better regulation: the OECD iREG experience. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-indicators-for-better-regulation.pdf> [in English].

22. Slovakia. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-slovak-republic.pdf> [in English].

23. United Kingdom. *Indicators of regulatory policy and governance: Europe 2019*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-uk.pdf> [in English].

24. Verbruggen, P. (2017). Private Regulation in EU Better Regulation Past Performance and Future Promises. *European Journal of Law Reform*, 9(1–2), 121–140. doi: 10.5553/EJLR/138723702017019102007 [in English].

25. Willems, P. (2016). Better Regulation in the EU – A Process and Debate at the Core of Regional Integration. In J. de Zwaan, M. Lak, A. Makinwa, P. Willems (Eds.), *Governance and Security Issues of the European Union* (pp. 53–72). The Hague: T.M.C. Asser Press. Retrieved from https://doi.org/10.1007/978-94-6265-144-9_4 [in English].

Oleksandr Rudik. Better regulation in the EU and its member states: experience for Ukraine

The article examines the experience of better regulation in the EU and its member states. The European Union and the 28 EU member states show a strong political commitment towards regulatory reform. In the European Union, regulatory policy has progressed under the better regulation agenda and played a crucial role in shaping the current regulatory processes. At the same time, all EU member states have adopted an explicit policy to promote the quality of regulations. To this end, the author analyses the key findings of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2019 report «Better Regulation Practices across the European Union». In the report the OECD has analysed the application of all 28 EU member states' regulatory management tools to EU-made laws and regulations. The article also gives examples of the best regulatory practices of the EU member states such as Austria, Belgium, Croatia, Germany, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands, Slovakia, Sweden, the United Kingdom. The article concludes that the experience of the EU and its member states in developing and implementing a better regulation policy, in particular the better regulation agenda, is beneficial for Ukraine. In this regard, the article highlights the following legislative and institutional components of this experience: stakeholder engagement in the process of policymaking and regulatory policy implementation by automatically publishing of draft regulatory acts and accompanying impact assessments on the specially designed interactive government portal; highlighting the preliminary and final stages of regulatory impact assessment of all regulations, except for deregulatory and low-cost measures, thereby taking into account stakeholder comments; regular and systematic conduct of ex ante and ex-post evaluation of laws and regulations on the basis of a specially developed sound evidence-based methodology; conducting of regulatory impact assessment and stakeholder engagement during the process of EU directives transposition into member states' national legislation; introduction of systematic regulatory oversight and quality control of regulatory management tools, which should cover not only regulatory impact assessment practice but also stakeholder engagement.

Key words: europeization, state regulation, democratic governance, better regulation, regulatory instruments, European experience.

Надійшла до редколегії 06.12.19

Тихон ЯРОВОЙ

Міжрегіональна академія управління персоналом

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ОПОСЕРЕДКОВАНІ ОБ'ЄКТИ ЛОБІСТСЬКОГО ВПЛИВУ

Визначається коло суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки, які потрапляють під дію лобістського впливу. Розглядається роль кожного з таких органів у реалізації національної безпеки України. Зокрема, визначається, що головним суб'єктом державної політики у сфері національної безпеки України є Міністерство оборони України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового розвитку. У ході дослідження виявляється, що більшу захищеність від опосередкованого лобістського впливу мають суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки, підпорядковані президенту України, а меншу захищеність – ті, які значною мірою залежать від Верховної Ради України. Пропонуються заходи, що дозволять обмежити лобістський вплив на суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки, зокрема легалізація лобізму з формуванням дієвої системи регулювання лобізму.

Ключові слова: національна безпека, державна політика, суб'єкти державної політики, органи державної влади, лобізм, лобістський вплив, правове регулювання.

Однією з ключових проблем сучасної України є проблема формування належної державної політики у сфері національної безпеки. Наразі наша держава зазнає колосального зовнішнього і внутрішнього тиску. В умовах гібридної війни навіть ті фактори, які можна вважати повсякденними та характерними для всіх сучасних держав (як-от запекла боротьба політичних сил, недостатня кваліфікація окремих державних та військових службовців, недостатнє фінансування програм переозброєння, структурні чи організаційні прогалини в системі органів державної влади), набувають значення загроз національній безпеці. Особливу роль у прогнозуванні, виявленні, визначенні цих загроз та протидії їм відіграють суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки. Їх можливості, повноваження та діяльність повинні забезпечувати ефективність реалізації безпекової функції держави. Останнім часом дедалі більше на стабільність як держави, так і суспільних інституцій впливає лобістська діяльність. Отже, актуальним є питання, яким чином лобісти можуть впливати на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки з огляду на відсутність в Україні відповідного регуляторного законодавства.

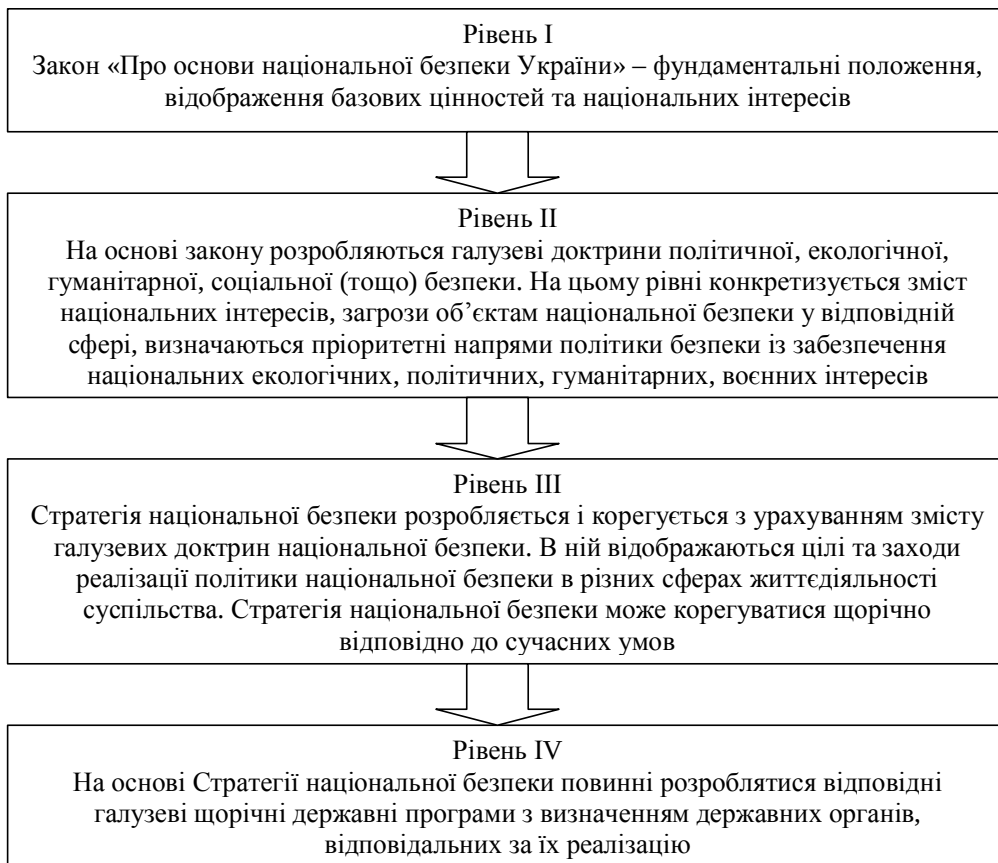
Проблематиці національної безпеки України та визначення суб'єктного складу державної політики у цій сфері присвячували свої дослідження вітчизняні науковці: В. Абрамов, О. Глазов, О. Корнієвський, В. Лагодіна, М. Михальченко, Н. Орлова, Г. Ситник, В. Смолянук, Т. Стукалін, М. Требін, Л. Тупчієнко та ін. Водночас в умовах активної фази гібридної війни в Україні, високої динаміки формування та трансформації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці, у тому числі неврегульованого лобістського впливу, вважаємо актуальними подальші дослідження в окресленій сфері.

Метою статті є окреслення кола суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки та визначення способів впливу на них з боку суб'єктів лобіювання.

Політика національної безпеки – діяльність органів державної влади та державного управління, суспільних та інших організацій і об'єднань, спрямована

на організацію оптимального управління з метою виявлення загроз та небезпек національним інтересам, визначення стратегічних завдань із забезпечення національної безпеки, удосконалення системи забезпечення національної безпеки, її сил та засобів, створення мобілізаційних ресурсів і визначення порядку їх розгортання [8]. В Україні засади такої політики визначаються у відповідному законодавстві (рисунок), а її реалізацію покладено на систему безпекових органів.

Зазначимо, що в умовах відсутності законодавчого регулювання лобізму та поширення тіньового лобізму об'єктом лобістського впливу (переважно корупційним шляхом) може стати будь-який службовець будь-якого безпекового органу. Натомість майже в усіх законопроектах, які регулюють лобізм, Збройні сили України, Національна поліція, Служба Безпеки України та інші безпекові органи віднесені до таких, які не можуть бути об'єктами лобістського впливу [3; 4; 6]. Тобто ухвалення закону стосовно лобізму, усуне (принаймні де-юре) загрозу прямого лобістського впливу на державних службовців безпекових органів та військовослужбовців. Однак навіть тоді залишиться доволі широке поле для лобістського тиску на них опосередковано.



Система нормативно-правового забезпечення національної безпеки

Головним суб'єктом державної політики у сфері національної безпеки України є Міністерство оборони України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період. До повноважень Міністерства оборони

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

Україні належать організація заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони [5]. Таким чином, Міністерство оборони України є координатором ряду (але далеко не всіх) суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки України.

Окрім того, як визначає законодавець, Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України (що включають види та окремі роди військ (сил)) та Державна спеціальна служба транспорту (яка є спеціалізованим військовим формуванням, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту як у мирний час, так і в особливий період). Міністерство оборони України очолює міністр оборони України, який є членом Кабінету Міністрів України. Міністр оборони України підпорядковується президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних сил України та підзвітний Верховній Раді України [5]. У контексті нашого дослідження варто звернути особливу увагу саме на факт підзвітності міністра оборони Верховній Раді України як органу законодавчої влади, який майже завжди є об'єктом лобіювання. Наразі ми можемо говорити про тіньове лобіювання, однак у всіх законопроектах, у яких ідеться про унормування лобізму, саме Верховна Рада України в цілому та народні депутати зокрема, фігурують як невіддільні об'єкти лобістського впливу. Таким чином, першим напрямом опосередкованого лобістського впливу на безпекові органи є лобістський вплив на народних депутатів України з метою організувати з їх допомогою тиск на міністра оборони.

Наразі міністр оборони України відповідає не лише за формування державної політики у сфері оборони, але й за оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, усебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних сил України [5]. Однією з ключових новел, впровадженої в межах процесу приведення Збройних сил України до стандартів НАТО, можна вважати зміну підходу до функціональних обов'язків міністра оборони. З одного боку, тепер увага міністра оборони звернена переважно до організації логістики Збройних сил України. З іншого – мова йде про перехід до формату взаємодії цивільного міністра оборони (та його заступників) з Генеральним штабом Збройних сил України, який складається з професіоналів військової справи [2]. Такий підхід, однак, відкриває ще один напрям опосередкованого тиску на міністра оборони. Як цивільна особа, висунута певною політичною силою, він матиме зобов'язання перед нею. Це посилює ризик того, що на міністра здійснюватиметься лобістський тиск через відповідну політичну силу.

Ще одним органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в ряді безпекових сфер, є Міністерство внутрішніх справ України. Очолює його міністр внутрішніх справ України, який відповідає за формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, здійснює повноваження, визначені законодавством України. Діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України [5]. Настільки широкий спектр повноважень Міністра внутрішніх справ України вже сам по собі породжує ряд корупційних ризиків. У випадку опосередкованого лобістського тиску на нього у суб'єктів лобізму може з'явитися

можливість впливати на величезну кількість процесів, починаючи від порядку перетину державного кордону і закінчуючи вимогами щодо реалізації пожежної безпеки організацій та установ.

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує: державну безпеку, неухильно дотримуючись прав і свобод людини і громадянина; протидію розвідувально-підбивній діяльності проти України; боротьбу з тероризмом; контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури; охорону державної таємниці [5]. Оскільки Служба безпеки України підпорядковується не лише президентові України, але й Верховній Раді України ризик опосередкованого впливу на неї є аналогічним до впливу на Міністерство оборони України.

Ще одним важливим безпековим органом є Рада національної безпеки і оборони України (РНБО), яка визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки й оборони, схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки й оборони, координує і контролює їх виконання. Окрім того, у випадках, передбачених законом, РНБО подає на розгляд президентові України пропозиції щодо утворення вищого колегіального стратегічного органу воєнного керівництва обороною держави в особливий період [5]. У контексті лобістського впливу РНБО видається нам доволі захищеною структурою, що, однак, не дозволяє виключати опосередкований вплив на окремих членів ради.

Розвідувальні органи України уповноважені законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз. Як суб'єкти забезпечення національної безпеки й оборони України ці органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки й оборони у визначених законодавством сферах. Пріоритетні завдання розвідувальних органів визначає президент України. Таким чином, мова може йти хіба що про опосередкований лобістський вплив через вплив на оточення президента України.

До безпекових органів також належать Управління державної охорони України (що здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (оператор Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації) та ряд інших структур.

Протягом останніх років в Україні визначене стратегічне бачення розвитку системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки й оборони. В основному сформувалася його законодавча й нормативно-правова бази. Однак система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки не відповідає сучасним вимогам. Передусім вона не є цілісною, отже, нерівномірно регулює процес забезпечення взаємопов'язаних видів безпеки. З метою розробки цілісної системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки необхідно сформулювати системи нормативно-правових актів, галузевих доктрин політичної, екологічної, гуманітарної, соціальної тощо безпеки (див. рисунок). Ми підтримуємо впровадження чотирирівневої системи, запропонованої А. Дацюком, В. Садовським, О. Полтораковим, Р. Марутян у межах Аналізу державної політики у сфері національної безпеки й оборони України, підготовленого у 2015 р. [1]. Вона видається нам доволі послідовною та збалансованою.

Таким чином, головну роль у секторі національної безпеки відіграють Міністерство оборони України зі Збройними силами України, а допоміжну – Міністерство внутрішніх справ України з Національною гвардією України та інші державні органи з підпорядкованими їм силами та засобами. Координаційну роль також відіграє РНБО України [7]. Для всіх зазначених органів існують ризики формування опосередкованого лобістського впливу. Окрім шляхів лобістського впливу, розглянутих нами в процесі дослідження, вкрай дієвим може бути як фінансовий важіль (адже саме Верховна Рада України щороку приймає закон «Про державний бюджет України», визначаючи обсяг фінансування всіх державних органів), так і «брудні» методи на кшталт влаштування лобістами політичних скандалів, акцій протесту тощо.

Наразі в Україні сформована система національної безпеки та відповідна державна політика. Провідні ролі в цій системі відіграють Міністерство оборони України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України з Національною гвардією України, РНБО. Доволі серйозною загрозою ефективності діяльності цих суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки є лобіювання з боку тих чи інших зацікавлених структур. Наразі лобіювання в Україні не легалізовано, а перебуває в тіні. При цьому тіньові лобісти можуть впливати на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки як безпосередньо, так і опосередковано. З огляду на це, на нашу думку, важливим складником системи національної безпеки має стати легалізація лобізму (що дозволить заборонити безпосередній вплив на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки) з уведенням надійного регулятора лобістської діяльності (що дозволить виявляти та обмежувати опосередкований вплив лобістів на досліджувані суб'єкти). Таким регулятором, на наше переконання, має стати Національна рада України з питань регулювання лобізму.

У цілому проблематика визначення шляхів опосередкованого впливу лобістів на суб'єкти державної політики, у тому числі й у сфері національної безпеки, а також пошуку способів регулювання такого впливу потребує подальшого дослідження в межах усіх соціальних наук.

Список використаних джерел

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України у 2015 році / Дацюк А., Садовський В., Полтораков С., Марутян Р. – Режим доступу : <https://grp.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf>.
2. Інтерв'ю Міністра оборони України для BBC News Ukraine. 24.09.19: [інтерв'ю / записала О. Торон] // Міністерство оборони України : [вебсайт]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2019/09/26/zelenskij-v-kursi-vsih-sprav-armii-ministr-oboroni>.
3. Про лобізм : проект Закону України № 5144 від 20 верес. 2016 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052.
4. Про лобіювання : проект Закону України № 5144-1 від 5 жовт. 2016 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Про публічну адвокацію : проект Закону України № 5661 від 19 січ. 2017 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943.
7. Стукалін Т. А. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектора безпеки і оборони // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 2 (53). – С. 213 – 220.
8. Чупрій Л. Концептуальні засади політики національної безпеки української держави в гуманітарній сфері / Л. Чупрій // Політичний менеджмент. – 2013. – № 1 – 2. – С. 35 – 41.

List of references

1. Datsiuk A., Sadovskyi V., Poltorakov S., & Marutian R. Analiz derzhavnoi polityky u sferi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy u 2015 rotsi. Retrieved from <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf> [in Ukrainian].
2. Torop O. (Reporter). (2019, September 24). Interviu Ministra oborony Ukrainy dlia BBC News Ukraine. *Ministerstvo oborony Ukrainy*. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2019/09/26/zelenskij-v-kursi-vsih-sprav-armii-ministr-oboroni> [in Ukrainian].
3. Pro lobizm: proekt Zakonu Ukrainy № 5144 vid 20 veres. 2016 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052 [in Ukrainian].
4. Pro lobiiuvannia: Proekt Zakonu Ukrainy № 5144-1 vid 05 zhovt. 2016 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191 [in Ukrainian].
5. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
6. Pro publichnu advokatsiiu: proekt Zakonu Ukrainy № 5661 vid 19 sich. 2017 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943 [in Ukrainian].
7. Stukalin T. A. Systema derzhavnoho upravlinnia u sferi oborony derzhavy ta osnovni napriamy yii rozvytku v konteksti reformuvannia sektora bezpeky i oborony. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2016. № 2(53). Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/5/503.pdf> [in Ukrainian].
8. Chuprii L. Kontseptualni zasady polityky natsionalnoi bezpeky ukrainskoi derzhavy v humanitarnii sferi. *Politychnyi menedzhment*. 2013. № 1 – 2. P. 35 – 41 [in Ukrainian].

Tykhon Yarovi. The subjects of the State Policy in the field of National Security of Ukraine as objects of the indirect lobby influence

The article is devoted to the scientific research of the problem of determining the possibilities of lobbying influence on the subjects of state policy in the field of national security. Much attention is paid to determining the circle of such subjects. In particular, the author refers to them the Ministry of Defense of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with the National Guard of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, intelligence agencies, specialized bodies of transport and communications.

The role of each of these bodies in realization of national security of Ukraine is considered in the process of research. In particular, it is determined that the main subject of state policy in the field of national security of Ukraine is the Ministry of Defense of Ukraine, which ensures the formation and implementation of state policy on national security, defense and military development. Based on the analysis of studies of foreign and domestic scientists, the current Ukrainian legislation, an attempt was made not only to outline the subjects of state policy in the field of national security, but also to identify opportunities for both direct and indirect influence of lobbyists on them. The study revealed greater protection against the indirect lobbying influence of those subjects of state security policy that are subordinate to the President of Ukraine, and less protection of those who depend to a large extent on the will of the Verkhovna Rada of Ukraine. Also the author considers the necessary measures to limit the lobbying influence on the subjects of state policy in the field of national security, the legalization of lobbying, with the formation of an effective system of regulation of lobbying.

Key words: National Security, public policy, subjects of public policy, state government, lobby, lobby influence, legal regulation.

Надійшла до редакції 04.12.19

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.83:35.076
doi: 10.33287/101905

Ольга БОРИСЕНКО
Університет митної справи та фінансів

СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ В УКРАЇНІ: ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ

Аргументується важливість державної політики зайнятості, завданням якої є формування оптимальних умов на ринку праці, та державної служби зайнятості як соціального партнера суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, аналіз ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, фінансова та інформаційна підтримка безробітних людей тощо. Обґрунтовується доцільність формування інноваційних підходів до побудови сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості, а саме: застосування технології аутсорсингу для оптимізації завдань, що покладаються на державні структури з працевлаштування населення; участь регіональних центрів зайнятості в регіональних кластерах; створення умов для легалізації працевлаштування та детінізації ринку праці на основі соціальних позицій.

Ключові слова: державне регулювання, державна політика зайнятості, державна служба зайнятості, сервісно орієнтована модель.

Низькі темпи економічного розвитку України часто пов'язуються з неефективним використанням або нестачею важливих виробничих ресурсів, основним з яких є трудовий ресурс. Людський потенціал, його виробнича актуалізація, рівень професійності та мотивація до роботи й отримання доходів сьогодні є пріоритетами державної політики країни. Проте важливого значення набуває здатність людини максимально використати свої можливості та потенціал роботодавця з метою створення найбільш сприятливих соціально-економічних умов для життя та розвитку.

Сучасною ознакою працевлаштування українців є активний пошук роботи як в Україні, так і за кордоном. Щокварталу більше ніж 2 млн шукачів роботи звертаються щодо вакансій до приватних інтернет-сервісів з працевлаштування, більше ніж 400 тис. осіб подали свої резюме до державної служби зайнятості. Загалом українці шукають роботу, де хороша заробітна платня, є перспективи кар'єрного зростання, можливість саморозвитку, неконфліктне керівництво тощо. Громадяни, не знайшовши такої роботи, яка б їх задовольняла в Україні, виїжджають працювати в інші країни, створюючи там національний продукт, забезпечуючи конкурентоспроможність чужих економік, формуючи там

соціально-економічні умови для комфортного життя. У цьому контексті важливого значення набуває державна політика зайнятості і державна служба зайнятості як соціальний партнер суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, здійснення аналізу ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, фінансова та інформаційна підтримка безробітних тощо [4].

За таких умов державна політика у сфері зайнятості в Україні має формуватися й реалізовуватися з урахуванням зміни сучасних умов життя людей, підвищення їх мобільності, інформатизованості, посилення вимог до розвитку особистості, нетерпимості до невинуватених обіцянок, корупції, бюрократичних формальностей, посилення податкових тягарів разом зі зростанням вартості життя, потреби турботи про людину, що працює та створює свій достаток і своєї країни. В умовах реалізації євроінтеграційних прагнень України громадяни хочуть отримувати від держави якісні послуги щодо реалізації свого права на працю, не створюючи проблем чи перепон, а надаючи підтримку і турботу, побудовану на системному і комплексному виправданні очікувань.

Водночас до державної служби зайнятості висуваються вимоги запровадити сервісно орієнтовану модель надання послуг з працевлаштування, яка б якнайкраще задовольняла потреби працівників і роботодавців, а також забезпечувала державу високоякісним трудовим фактором соціально-економічного розвитку.

До дослідження проблем зайнятості населення України як фактору економічного розвитку, вивчення чинників, що визначають вибір робочого місця, проблем галузевого наповнення якісним трудовим ресурсом, причин регіональних диспропорцій зайнятості населення вдавалися такі вчені, як: О. Баришнікова, Т. Вітряк, М. Джаман, Н. Єсінова, С. Кожем'якіна, О. Коломієць, А. Токар, Б. Щукін, Л. Яценко. Питанням державного регулювання ринку праці приділено увагу в багатьох наукових дослідженнях. Серед останніх публікацій слід виділити праці таких українських науковців, як: В. Акіліна, В. Близнюк, Н. Гаркавенко, І. Гнибіденко, О. Грішнова, О. Добренко, Л. Ільч, А. Колот, Е. Лібанова, Н. Савченко, Д. Шапоренко, у яких розглядаються питання формування механізмів функціонування і розвитку ринку праці та державної політики зайнятості. Однак не всі аспекти цієї надзвичайно багатогранної та складної проблеми з'ясовані й обґрунтовані. Незважаючи на те що проблеми зайнятості населення та функціонування ринку праці порушуються на різних рівнях дискусії, питання розроблення сервісно орієнтованих моделей розвитку державної служби зайнятості в Україні залишаються недостатньо вирішеними.

Метою статті є визначення інноваційних підходів до формування сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості.

Задоволення особистих і суспільних потреб людини можливе шляхом одержання нею доходів або заробітної плати у формі коштів, які вона отримує за здійснення певної діяльності.

Стійкі доходи, спроможні задовольняти широке коло матеріальних і соціальних потреб, формують у людей потребу у власній реалізації, здобутті повноцінної освіти, високого рівня професіоналізму, комфортності та якості життя, дотриманні правової, економічної, соціальної безпеки, формують основи для планування майбутнього. Стійкість отримання доходів громадянами формує соціально-економічне середовище країни, що й визначає рівень життя в ній за багатьма аспектами. Недарма країни оцінюються за рівнем середнього класу населення. Дослідники зазначають, що в більшості країн з розвинутою економікою середній клас становить понад 60 % населення країни [3]. У США та

ЄС середній клас становить 80 % населення. За даними генерального директора Київського міжнародного інституту соціології В. Паніотто, європейським критеріям середнього класу в Україні відповідають 8 % населення. Із середнім класом, якому вистачає коштів на їжу і одяг і який може відкласти невелику суму, себе ідентифікує 37 % населення України [7].

Рівень доходу дозволяє не лише забезпечувати прийнятний рівень життя сім'ї, але й заощаджувати, придбати у власність майно, здобути освіту, яка дозволяє мати постійну роботу чи власну справу. Водночас необхідно зазначити, що останні роки характеризуються стрімким падінням рівня життя населення України. Невідповідність реалій повсякденного буття та тенденцій розвитку держави очікуванням українців зумовили необхідність пошуку кращого життя за кордоном. Зневірившись у дієвості механізмів державного управління соціально-економічним розвитком країни, з метою поліпшення фінансового стану мільйони громадян України реалізують кар'єрні очікування в інших країнах. Зростання масштабів трудової міграції активної молоді, високопрофесійних фахівців становлять загрозу соціально-економічній безпеці України. Також існує проблема депопуляції окремих територій, дестабілізації кількісного складу населення за віковою і професійною ознаками, зниження економічної активності та зростання соціального напруження в окремих регіонах.

Усе це посилює значення державної політики зайнятості населення та державної служби зайнятості з позиції системного і комплексного підходу до узгодження інтересів на ринку праці громадян, роботодавців, держави та впровадження більш ефективних моделей розвитку державної політики у сфері зайнятості та працевлаштування.

З боку працівника зайнятість надає людині можливість забезпечувати матеріальну основу свого існування, формувати фактори стабільності і розвитку своєї особистості. Зайнята людина зацікавлена більше заробляти, а отже, зорієнтована на отримання нових знань і навичок, розвиток творчий, на поліпшення соціальних, економічних, професійних умов свого життя. З боку роботодавця зайнятість сприяє забезпеченню виробництва товару чи послуги якісними трудовими ресурсами, які в змозі забезпечити прибутковість, результативність, ефективність, стабільність та розвиток підприємству. З боку держави зайнятість утворює джерело формування доходу країни, її стабільність і розвиток. Основне завдання держави – створити умови для зростання добробуту населення країни, забезпечення реалізації політики, що сприяє продуктивній діяльності людини, створенню гідних умов її праці, підприємництву, творчості та інноваційній діяльності, створенню сприятливих умов для навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, формуванню мотиваційних стимулів для професійної переорієнтації та розвитку зайнятості та самозайнятості населення. Підвищення рівня зайнятості населення в Україні визначено стратегічною метою в проєкті стратегії сталого розвитку України до 2030 р., розробленому українськими експертами за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в межах проєкту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України». У цьому проєкті зазначається підвищення рівня зайнятості в Україні до 2030 р. до рівня 70 % [6].

Зауважимо, що зайнятість в Україні на 2017 р. становила 56 %, на 2018 р. – 57 %, на 2019 р. – 51 % для осіб працездатного віку від 15 до 70 років [1]. Водночас, наприклад, за даними на 2016 р., в Ісландії рівень зайнятості становив 86,3 %, Німеччині – 74,7 %, Норвегії – 74,4 %, Угорщині – 66,5 %, Словенії – 65,8 % для осіб працездатного віку від 15 до 64 років [8].

Загалом у ЄС рівень зайнятості у 2018 р. становив 73,2 %, причому рівень зайнятості осіб з вищою освітою становив 85,8 %, тоді як із середньою – лише

56,8 %, що свідчить про те, що люди з вищою освітою мають більше шансів отримати роботу, яка їх задовольняє за основними критеріями. Також у країнах ЄС люди з вищою освітою мають більше ніж одну роботу, що забезпечує їм вищий дохід і ширші можливості [8].

Очевидно, що якісний трудовий ресурс є важливим фактором розвитку будь-якої країни, тому держава зацікавлена в сприянні працевлаштування своїх громадян. З цією метою вона здійснює державне регулювання зайнятості шляхом формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та створює умови для соціального захисту на випадок безробіття. Водночас у динамічному глобалізованому світі необхідно застосовувати такі сервісно орієнтовані моделі в системі державних інституцій, що займаються питаннями підбору і пропозиції роботи та працівників, які на основі інноваційних підходів вирішували б проблеми й виклики сучасних ринків праці.

Важливий аспект стосується пропозиції роботи для пересічних людей, які через певні обставини шукають нову роботу. На українському ринку праці таку роботу пропонують регіональні центри зайнятості, приватні рекрутингові агентства, спеціалізовані інтернет-сайти з пошуку роботи, роботодавці, приватні особи. На закордонних ринках праці роботу пропонують здебільшого за допомогою приватних агентств з працевлаштування за кордоном, спеціалізованих інтернет-сайтів з пошуку роботи в окремих країнах, «сарафанного радіо» або передають інформацію про роботу та умови її надання від однієї особи до іншої в усній чи письмовій формі. Ці джерела інформації різнопланові, несистематизовані, мають різноформатну подачу даних, часто непідтверджені, застарілі або спотворені інформацією. Координуюча й систематизуюча роль державної служби зайнятості могла би полягати в підборі відносно достовірних джерел такої інформації, які можна пропонувати шукачам роботи для розгляду.

З метою оптимізації завдань, що покладаються на державні установи, та звільнення їх для виконання тих завдань, що здебільшого виконуються державними структурами, пропонується послуги з пошуку роботи конкурентоспроможними громадянами передати від державної служби зайнятості в аутсорсинг приватним агентствам зайнятості. При цьому за підрозділами державної служби зайнятості залишити роботу з роботодавцями та підбір роботи окремим категоріям громадян, які з певних обставин не можуть конкурувати на ринку праці. Важливим завданням регіональних центрів зайнятості є аналіз вимог роботодавців до навичок і знань працівників, галузевих перспектив пропозицій робочих місць, плинності кадрів, причин звільнення працівників.

Перспективним напрямом формування сервісно орієнтованої моделі у сфері працевлаштування є участь регіональних центрів зайнятості у регіональних кластерах, доповнюючи форму виробничо-технічного співробітництва співробітництвом у сфері забезпечення необхідними трудовими ресурсами, якісною і вчасною їх підготовкою, перепідготовкою, навчанням, переміщенням робочої сили за потребами виробництва, реалізації необхідної інформаційної підтримки, формування соціально-економічного середовища. Це стане фактором зміцнення потенціалу регіонів країни, підвищення рівня їх конкурентоспроможності, активізації господарської діяльності, забезпечення стабільного економічного розвитку регіону та високого рівня життя населення. Співпраця регіональних центрів зайнятості з бізнес-структурами, закладами вищої освіти та Міністерством освіти і науки України дозволить максимально актуалізувати зміст освіти, долучитися до розробки освітніх програм, привести якість теоретичної і практичної підготовки студентів до сучасних потреб ринку праці задля їх успішного працевлаштування.

Напрямом формування сервісно орієнтованої моделі у сфері працевлаштування є створення умов для легалізації працевлаштування та детінізації ринку праці. У сфері міжнародної міграції необхідно створювати дієві механізми із запобігання нелегальній трудовій міграції, зокрема: надавати інформацію про вакансії за кордоном, налагоджувати співпрацю з агенціями з працевлаштування та регіональними центрами зайнятості інших країн, створювати законні канали переміщення, виділяти достатню кількість адміністративних ресурсів для моніторингу та аналізу міграційних процесів, виконувати правоохоронні функції, збільшувати стимули для законної трудової зайнятості мігрантів.

Як зазначалося, зайнятість професійно активної частини населення України у 2019 р. становить 51 %, що свідчить про існування такого явища, як тіньовий ринок праці. Результатом тінізації зайнятості є втрати державного бюджету, деформація системи соціального забезпечення, спотворення системи показників соціально-економічного розвитку країни тощо. Формування попиту і пропозиції на робочу силу перебуває за межами державного регулювання, оскільки роботодавця і найманого працівника не задовольняє існуючий механізм врегулювання трудових відносин. Факторами, що виштовхують у тінь ринок праці, є: низький офіційний рівень заробітної плати, надмірний податковий тягар, надмірне регулювання підприємницької діяльності, втрата довіри до державних інститутів та відчуття соціальної несправедливості. Зазвичай це послуги разового характеру, що надаються у сфері ремонтних робіт, медичних, клінінгових послуг, послуг репетитора, няні тощо. Сьогодні приватні пошукові сервіси замовлення послуг дозволяють отримати будь-яку послугу за помірною ціною без особливих бюрократичних формальностей. Цей ринок необхідно досліджувати й приймати рішення на державному рівні не з позиції сили, а з позиції реалій сьогодення: системної кризи в Україні, дисбалансу між розвитком продуктивних сил та виробничих відносин, великим прошарком людей, нижчих за середній клас населення, незначною верствою середнього класу як стабілізаційного та інвестиційного фактору в суспільстві, надмірної зарегульованості підприємницької діяльності, високих податків на фоні зростаючої вартості життя, надвисокої вартості кредитів, високого рівня корупції тощо [2]. Отже, скорочення неформальної тіньової зайнятості необхідно вирішувати із соціальних позицій, оскільки міжнародна міграція та тіньова зайнятість становлять істотну частину вкрай дефіцитної якісної робочої сили.

Отже, питання якісного й бережливого використання трудових ресурсів країни є сьогодні однією з найгостріших проблем. Низький рівень зайнятості за низького рівня оплати праці, тінізації ринку праці, високої трудової міграції за кордон України створюють загрозу не лише економічній безпеці держави, а й соціальній, погіршуючи загальний соціально-економічний клімат в країні. У таких умовах актуалізується питання розвитку державної політики зайнятості, завданням якої є формування оптимальних умов на ринку праці, та державної служби зайнятості як соціального партнера суб'єктів ринку праці, основними завданнями якої є надання допомоги з працевлаштування громадян в Україні, здійснення аналізу ринку праці, сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності, професійна орієнтація та навчання, працевлаштування окремих категорій громадян, надання фінансової та інформаційної підтримки безробітним тощо. Тому необхідно формувати інноваційні підходи до побудови сервісно орієнтованої моделі розвитку державної політики зайнятості, а саме: застосовувати технології аутсорсингу для оптимізації завдань, що покладаються на державні структури з працевлаштування населення; організовувати участь регіональних центрів зайнятості в регіональних кластерах; створювати умови для легалізації

працевлаштування та детінізації ринку праці на основі соціальних позицій. У підсумку це сприятиме трансформації робочої сили у рушійний чинник економічного розвитку і соціального добробуту.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в залученні до розроблення регіональних кластерів разом з підприємствами, інфраструктурними об'єктами, органами державної влади та місцевого самоврядування регіональних центрів зайнятості, що стануть посередниками і каталізаторами позитивних соціально-економічних трансформацій.

Список використаних джерел

1. Зайнятість населення за статтю, типом місцевості та віковими групами // Державна служба статистики України : [офіц. сайт.]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm.
2. Краус Н. М. Тіньова зайнятість і офіційне безробіття на ринку праці: світовий досвід і українські реалії / Краус Н. М., Самойленко С. Г. // *Наук. вісн. Полтав. ун-ту економіки і торгівлі*. – 2014. – № 1(63). – С. 64 – 71.
3. Манжол П. Проблеми становлення середнього класу як основи розвитку громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь / П. Манжол ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/265/>.
4. Положення про державну службу зайнятості : наказ Міністерства соціальної політики України від 14 черв. 2019 р. № 945. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19>.
5. Про зайнятість населення : Закон України від 9 серп. 2019 р. № 5067-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
6. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року (проект). – Режим доступу : https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf.
7. Ясинчук Л. Середній клас: як його ідентифікувати в Україні / Л. Ясинчук // *Експрес*. – 2019. – 22 листоп. – Режим доступу : <https://expres.online/discussions/seredniy-klas-yak-yogo-identifikuvati-v-ukraini>.
8. Eurostat Statistics Explained. *Employment Statistics*. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Precarious_employment.

List of references

1. Zainiatist naseleennia za stattiu, typom mistseivosti ta vikovymy hrupamy. In *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm [in Ukrainian].
2. Kraus N. M., & Samoilenko Ye. H. Tinova zainiatist i ofitsiine bezrobittia na rynku pratsi: svitovy dosvid i ukrainski realii. *Nauk. visn. Poltav. un-tu ekonomiky i torhivli*. 2014. № 1(63). P. 64–71 [in Ukrainian].
3. Manzhola P. Problemy stanovlennia serednoho klasu yak osnovy rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: analitychna dopovid. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/265/> [in Ukrainian].
4. Polozhennia pro derzhavnu sluzhbu zainiatosti: nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 14 cherv. 2019 r. № 945. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19> [in Ukrainian].
5. Pro zainiatist naseleennia: Zakon Ukrainy vid 9 serp. 2019 r. № 5067-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> [in Ukrainian].
6. Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku (proekt). Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf [in Ukrainian].
7. Yasynchuk L. Serednii klas: yak yoho identyfikuvaty v Ukraini. *Ekspres*. 2019. 22 lystop. Retrieved from <https://expres.online/discussions/seredniy-klas-yak-yogo-identifikuvati-v-ukraini> [in Ukrainian].
8. Eurostat Statistics Explained. *Employment Statistics*. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Precarious_employment [in English].

Olha Borysenko. Service oriented model of the Public Policy for Employment in Ukraine: innovative approaches

The issue of proper and careful use of the country's labor resources is nowadays one of the most pressing ones. Low employment rates with low levels of remuneration, shadow labor market, and high rates of labor migration from Ukraine pose a threat to the economic and social security of the state. Under such conditions, the question of national employment policy development is highly relevant. The goal of this policy is to create optimal conditions in the labor market. It is also important to develop the public employment service as a social partner of labor market entities. The main objectives of this service are to help people find employment in Ukraine, analyze the labor market, assist people in organizing their entrepreneurial activities, provide vocational guidance and training, help specific categories of citizens with workplace and employment issues, provide financial and information support for the unemployed, etc. Therefore, it is necessary to form innovative approaches and solutions that will enable creation of a service-oriented model of the development of national employment policy. This model provides for use of outsourcing technology to optimize the employment tasks entrusted to government agencies. In this case, it is proposed that job search services for competitive citizens be transferred from public employment centers to private agencies that provide recruiting and outsourcing services. Interaction with employers and selection of jobs for specific categories of citizens should be left to units of the public employment service. An important task confronting regional employment centers is to analyze the requirements for skills and knowledge that employers want in their employees, industry prospects of job offers, staff turnover rates, and reasons for dismissal of employees. Participation of regional employment centers in regional clusters is innovative. Employment centers will supplement production and technical cooperation with required labor resources supply service. Cooperation of regional employment centers with business structures and institutions of higher education will help update the content of education, develop effective educational programs, and raise the quality of theoretical and practical training of students to match the current needs of the labor market for their successful employment in the future. Systematic labor market analysis will make it possible to propose measures to create conditions for legalization of employment and bringing the labor market out of the shadow based on social positions. As a result, this will lead to transformation of the labor force into a driving factor in the economic development and social well-being.

Keywords: government regulation, national employment policy, public employment service, service-oriented model.

Надійшла до редколегії 02.12.19

Ірина ЗАСТРОЖНИКОВА

*Таврійський державний агротехнологічний університет
ім. Дмитра Моторного*

ТРАНСФОРМАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглядаються рівні державного управління та повноваження Міністерства освіти та науки України. Досліджуються основні аспекти та проблеми трансформації освітньої мережі в сучасних умовах децентралізації. Вказується на нагальну необхідність перерозподілу обов'язків в управлінні освітою між центром та регіонами з наданням останнім самостійності у вирішенні фінансових, організаційних та управлінських питань на регіональному рівні. Зазначається, що розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти є основним завданням процесу децентралізації. Аналізується польський досвід децентралізації управління базовою освітою, згідно з яким в Україні рекомендується зобов'язати органи місцевого самоврядування реалізовувати освітню політику відповідно до локальних потреб і фінансування управління школами та постійно аналізувати якість освіти. Розглядаються результати пілотного проекту «Децентралізація: реформування освіти на місцевому рівні».

Ключові слова: громада, державне управління, децентралізація, освіта, освітня система, освітня реформа.

Сьогодні в Україні виникла велика необхідність реформування освіти та введення сучасних шляхів впливу державного регулювання на освітні процеси. Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектору освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. Потрібен перерозподіл обов'язків між центром та регіонами, тому що старі реформи не змінюють діяльність державних освітніх закладів. У системі підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному рівні необхідно провести трансформаційні зміни.

Питання трансформації національної освітньої системи вивчали провідні українські вчені, а саме: Л. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Протасова, В. Пальчук, М. Пашкевич, М. Харченко, В. Луговий О. Євсєєва, Г. Башнянин, В. Сиченко, Т. Лукіна, Л. Чернюк та ін. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що тема трансформації освітньої системи в сучасних умовах децентралізації потребує подальшого вивчення, що пов'язано з постійними змінами в законодавстві та економіці країни.

Мета наукового дослідження – вивчити основні аспекти трансформації освітньої системи в Україні в умовах децентралізації.

Українська система управління освітою має конкретно визначену структуру, яка пояснюється адміністративно-територіальним устроєм, розподілом влади між місцевим управлінням та функціонуванням, притаманним освітнім закладам, і державою [3].

У сфері освіти на сьогодні існує три рівні державного управління: національний, регіональний та районний (рис. 1).

Розробка та впровадження національної стратегії розвитку освіти залежить від держави. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про освіту» Міністерство освіти та науки України є органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти (рис. 2).

До обов'язків Міністерства фінансів, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції та Міністерства праці та соціального захисту належать питання заробітної плати та соціальних виплат учителям. За умов децентралізації на місцеві органи влади перекладені обов'язки матеріально-технічного

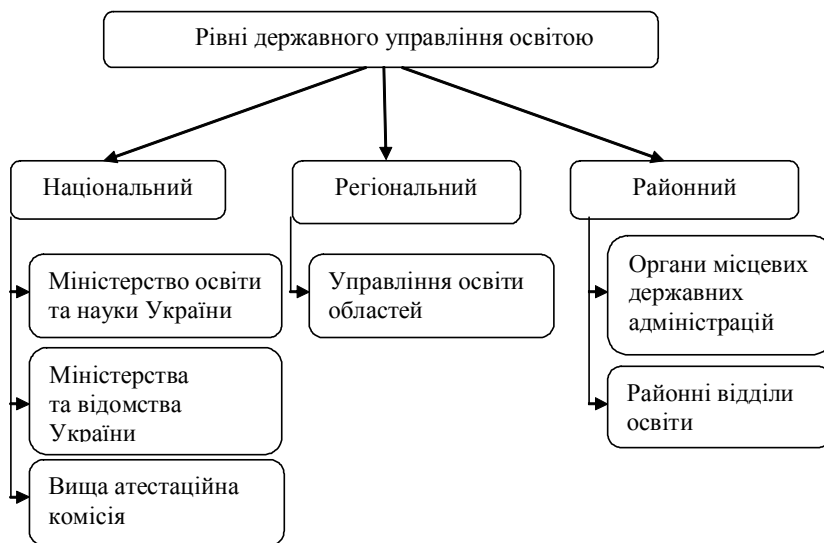


Рис. 1. Рівні державного управління освітою



Рис. 2. Повноваження МОН України

забезпечення навчального процесу. Виконання основних функцій держави щодо освіти покладено на обласні державні адміністрації та обласні й міські управління освіти. Обов'язками органів місцевої влади є фінансування та забезпечення соціального захисту дітей, визначення мережі закладів освіти, а також ведення їх обліку та здійснення контролю за їх діяльністю.

Результатом роботи багатьох учасників освітнього процесу є визначення основних принципів освітньої політики, які використовуються в програмних документах та створені з урахуванням точок зору політичних та державних інституцій, організацій та багатьох діячів.

Методи керівництва з радянських часів розподілені таким чином, що основним керівним органом у прийнятті рішень залишається державна влада. Згідно із Законом України «Про освіту» більшість повноважень залишається в МОН України. Стратегічним завданням Державної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття») є: реформування управління освітою, припинення державного управління та перехід до державно-громадського управління; перерозподіл функцій між місцевими, регіональними та центральними органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ. Місцеві та регіональні органи влади зараз дублюють функції МОН України, що є, на наш погляд, неефективним.

Перерозподіл обов'язків між центром та регіонами є необхідним, тому що старі реформи не змінюють діяльність державних освітніх закладів. У системі підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному рівні потрібно провести зміни, насамперед змінити систему фінансування. Наразі залишаються без уваги й висновки експертів проекту «Трансформація української освіти в контексті європейської інтеграції». Саме шляхом активізації уваги громадського суспільства до освіти уряд і МОН України мають змогу прискорити шлях до європейської інтеграції. Розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти є основним завданням процесу децентралізації. Зважаючи на освітні потреби окремої місцевості, доцільним є надання самостійності у вирішенні фінансових, організаційних та управлінських питань на регіональному рівні.

За підтримки Програми «U-LEAD з Європою» 21 серпня 2018 р. МОН України провело свою найбільшу національну конференцію, присвячену початку запровадження амбітної Нової української школи. За словами Ірини Когут, радниці Програми «U-LEAD з Європою» з питань освіти, однією з передумов формування Нової української школи з децентралізованим управлінням є наявність достатніх можливостей. Для подолання певних проблем включають управлінські та фінансові можливості органів місцевого самоврядування, група секторальних реформ U-LEAD розробляє конкретні заходи з розвитку потенціалу та заохочує навчання за принципом «рівний рівному» через регіональні мережі.

Із польського досвіду децентралізації управління базовою освітою можна виділити основні положення для розвитку в Україні децентралізації управління освітою, а саме:

- навчальним закладам надати повноваження проводити самоаналіз ефективності роботи школи та залучати громадськість до планування її розвитку;
- зобов'язати органи місцевого самоврядування реалізовувати освітню політику відповідно до локальних потреб та фінансування управління школами, аналізувати якість освіти, визначати основні проблеми освіти та залучати до їх вирішення громади.

На загальнодержавному рівні залишаються обов'язки фінансування органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації вчителів, державної політики у сфері навчальних програм та підручників, забезпечення прозорого механізму контролю за якістю освіти [2].

Підвищення ролі місцевих органів влади у фінансовому забезпеченні освіти ставить завдання розширення фінансових джерел, що надходять у розпорядження низових

ешелонів влади. Питання в тому, який рівень самостійності і незалежності необхідно надати місцевим органам влади стосовно бюджету. Ця самостійність означає: місцеві органи влади володіють власними джерелами фінансових ресурсів, мають право вільно ними розпоряджатися відповідно до покладених функцій та несуть повну відповідальність за раціональне й ефективне використання бюджетних коштів. Цей принцип може бути повністю реалізованим лише в умовах існування такого механізму розмежування дохідних джерел між органами влади різних рівнів, за якого на будь-якому рівні управління забезпечується відповідність доходів витратам, що фінансуються, та за умов стабільності надходжень грошових ресурсів до бюджетів [6].

Ми вважаємо, що працівники органів місцевого самоврядування функцію політичного менеджменту можуть виконувати не гірше за працівників відділів та управлінь освіти. Проте, перш ніж покласти на них нові функції, потрібно розробити та впровадити ефективну програму перепідготовки кадрів та персоналу муніципальних структур.

Реформа децентралізації тісно пов'язана з реформою освіти. За умов зростання соціальної мобілізації, розвитку технологій та зміни комунікацій виникла потреба в реформах, необхідність швидко навчатися та вміти адаптуватися. Освітня реформа складається з двох основних напрямів: зміни змісту освіти, а також оптимізації та розвитку освітніх мереж.

Розвиток сфери освіти і виховання особистості вимагає розвитку загальної і професійної культури з урахуванням як національних, так і міжнародних вимог [1].

Більшість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) України сьогодні проводять реформу освітніх мереж за проектом «Децентралізація: реформування освіти на місцевому рівні» громадської організації Центр «Доброчин». Проект створений для допомоги громадам за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні та реалізований у п'яти областях: Херсонській, Одеській, Чернігівській, Волинській та Луганській. Він має рекомендаційний характер для реформування освіти в ОТГ. У проекті враховується думка кожної окремої цільової групи, від учнів та їх батьків до місцевої влади. Забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг є головною метою реформи освіти.

Для оптимізації освіти в громадах, залучених до пілотного проекту, до аналізу освітньої системи експерти долучили всі зацікавлені цільові групи і врахували регіональні особливості кожної області. Майже 700 осіб брали участь у двадцяти п'яти заходах, спрямованих на оптимізацію освіти. Для кожної з громад експерти розробили власний план розвитку. По-перше, вони проаналізували спроможність освітніх мереж, в окремих громадах процес збору інформації тривав надто довго через відсутність у керівництва громад необхідної інформації. Експерти також аналізували: інформацію щодо демографічної ситуації, кадрового забезпечення, кількості учнів та результатів зовнішнього незалежного оцінювання; забезпеченість громад шкільними автобусами; фінансування галузі; матеріально-технічну базу. Для визначення рівня «соціальної температури» в громадах проводились опитування та анкетування вчителів, батьків та учнів стосовно їх бачення якісних освітніх послуг у громаді. Демографічна ситуація, кадрове забезпечення, фінансування галузі та матеріально-технічна база, приміщення закладів загальної середньої освіти, якість надання освітніх послуг, статистичні дані та інформаційне забезпечення, а саме інформація, необхідна для управління економічними процесами на рівні держави, що міститься в базах даних інформаційних систем або інших носіях [4], – це саме ті елементи, з яких створювалася необхідна методологія дослідження.

У бюджеті ОТГ найбільш витратною статтею є сфера освіти. Проаналізувавши дані п'яти громад, ми встановили, що, наприклад, Поромівська ОТГ Волинської області витрачає на потреби освіти 47,5 % бюджету, Присиваська ОТГ Херсонської області – 54,5 % бюджету, Куликівська ОТГ Чернігівської області – 61,4 % бюджету.

Через незадовільний стан доріг виникла проблема з підвезенням дітей до школи. У Волинській області (Поромівська ОТГ), водії роблять по декілька виїздів за учнями і тому ті, які приїжджають до школи першими, довго очікують на початок занять. В Одеській області (Коноплянська ОТГ) прийняття рішення про оптимізацію шкільної мережі ускладнюється через відсутність прав власності на дороги між населеними пунктами. За таких умов транспортування учнів між селищами триває майже годину, а підвози у дві зміни є неефективними.

Існують такі основні проблемні аспекти проведення освітньої реформи в ОТГ:

- на освіту припадає 50 % – 70 % витрат бюджету ОТГ;
- рівень успішності складання учнями маленьких селищ зовнішнього незалежного оцінювання значно нижчий, ніж учнями закладів освіти великих міст;
- неефективність системи закладів освітньої мережі зумовлена застарілими методами навчання та неуккомплектованістю класів;
- ефективній реалізації реформи освіти та оптимізації шкільної мережі на місцевому рівні заважає відсутність гарних доріг між населеними пунктами;
- витрати бюджетних коштів на навчання в сільських школах вищі в декілька разів на одного учня через неуккомплектованість класів, ніж витрати на одного учня у великому місті;
- школи з невеликою кількістю учнів менш матеріально-технічно забезпечені, ніж школи з повнокомплектними класами;
- учителі викладають предмети не за фахом у школах із малокомплектними класами;
- успішна реалізація реформи залежить від консультації з педагогічним персоналом, батьками та учнями шкіл [5].

На наш погляд, децентралізація в освіті повинна мати на меті суцільне поліпшення освітніх послуг та спиратися на такі базові принципи:

- діти повинні мати можливість самостійно обирати заклад освіти;
- кожна дитина, незалежно від місця проживання, має право на рівноправний доступ до якісних освітніх послуг;
- діти з особливими освітніми потребами повинні мати гідні умови для розвитку власних здібностей;
- освітні послуги мають бути різноманітними, з урахуванням індивідуальних потреб;
- якість та ефективність освітнього процесу мають бути поліпшені, насамперед у результатах зовнішнього незалежного оцінювання;
- матеріальні, фінансові та кадрові ресурси громади повинні ефективно використовуватися для поліпшення рівня освіти в Україні.

Список використаних джерел

1. Горбова Н. А. Культурно-антропологічний підхід у етнопедагогічних дослідженнях і практичних перетвореннях освіти / Н. А. Горбова // Наук. вісн. Мелітоп. держ. пед. ун-ту. Сер. «Педагогіка» : зб. ст. – 2012. – Вип. 9. – С. 283 – 291.
2. Гриневич Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01 / Гриневич Лілія Михайлівна. – Київ, 2005. – 20 с.
3. Застрожнікова І. В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України / І. В. Застрожнікова // Акт. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – 2019. – Вип. 1(55). – С. 150 – 154.
4. Ульяновченко Ю. О. Інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень у державному управлінні: нові методологічні підходи / Юрій Ульяновченко, Аліна Гнатенко // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 230 – 238.
5. Як проходить реформування освіти на місцевому рівні. – Режим доступу : <http://>

samoorg.com.ua/blog/2019/03/18/yak-prohodit-reformuvannya-osviti-na-mistsevomu-rivni.

6. Sychenko, V. V. (2016). Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. In M. Dei, & O. Rudenko (Eds.), *Innovations in science and education: challenges of our time* (pp. 41–42). London, England, IASHE.

List of references

1. Horbova N. A. Kulturno-antropolohichniy pidkhid u etnopedahohichnykh doslidzhenniakh i praktychnykh peretvorenniakh osvity. *Nauk. visn. Melitop. derzh. ped. un-tu. Pedahohika*. 2012. Vol. 9. P. 283–291 [in Ukrainian].

2. Hrynevych L. M. Tendentsii detsentralizatsii upravlinnia bazovoiu osvitoiu v suchasniy Polshchi: avtoref. dys. ... kand. ped. nauk : 13.00.01. Kyiv, 2005. 20 p. [in Ukrainian].

3. Zastrozhnikova I. V. Derzhavne rehuliuвання pidhotovky kadrov dlia obiednanykh terytorialnykh hromad vyshchymy navchalnymy zakladamy Ukrainy. *Akt. problemy derzh. upr.* 2019. Vol. 1(55). P. 150–154 [in Ukrainian].

4. Ulianchenko Yu., & Hnatenko A. Informatsiine zabezpechennia protsesu pryiniattia rishen u derzhavnomu upravlinni: novi metodolohichni pidkhody. *Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannya*. 2015. Vol. 2(25). P. 230–238 [in Ukrainian].

5. Yak prokhodyt reformuvannya osvity na mistsevomu rivni. Retrieved from <http://samoorg.com.ua/blog/2019/03/18/yak-prohodit-reformuvannya-osviti-na-mistsevomu-rivni> [in Ukrainian].

6. Sychenko, V. V. (2016). Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. In M. Dei, & O. Rudenko (Eds.), *Innovations in science and education: challenges of our time* (pp. 41–42). London, England, IASHE [in English].

Iryna Zastrozhnikova. Transformation of the National Educational System in the context of decentralization

The article considers the main aspects and problems of transforming an educational network in the current context of decentralization. Reference is made to the urgent need of restructuring the responsibilities in education management between the center and regions providing the latter with independence in finances, organization and management at the regional level. It is emphasized that extending powers of the local executive bodies in management of educational institutions is the primary purpose of decentralization process. There was examined a pattern of decentralizing the basic education in Poland, according to which it was recommended to oblige the local self-government bodies to implement the education politics according to the local needs, finding the school administration and continually appraise the quality of education. It has been observed that currently the essential functions of state in education are assigned to the regional state administrations, regional and local educational departments. The local authorities are burdened with responsibilities of financing and providing the social security for children, defining the network of training institutions, maintaining their records and performing control over their activities. The author points out that at present the local and regional authorities duplicate the functions of the Ministry of Education and Science of Ukraine, which is non-effective. The author believes that the local government officials are able to perform political management well up to the officials of educational departments and administrations. However, prior to assignment of new obligations, it is necessary to develop and implement an effective retraining program for personnel and staff of the municipal structures. There have been reviewed the results of the pilot project: «Decentralization: education reforms at the local level», which experts had been analyzed the consistency of educational network. It pointed to the major areas of concern for the education reforms in local communities, namely a significant expense side of budget for education financing, low level of education in rural students according to the data obtained from the independent external assessment, and lack of subject oriented teachers. The author makes a conclusion that the purpose of decentralization in education should be an overall improvement of educational services and be based upon the following basic principles: students' right to have a free choice of educational institution, equal access to good-quality education services, decent conditions to develop their abilities, improving the quality and efficiency of the educational process, effective use of types of resources.

Key words: community, public administration, decentralization, education, educational system, educational reform.

Надійшла до редакції 15.10.19

УДК 351:628.4.06
doi: 10.33287/101907

Ольга ЗЮЗЬ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Харківський регіональний інститут державного управління

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ
З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ
В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

Наводиться авторський погляд на проблематику твердих побутових відходів у світі крізь призму збалансування інтересів. Розглядаються світові тенденції вироблення твердих побутових відходів на душу населення в розрізі за регіонами. Виокремлюються особливості поводження з твердими побутовими відходами та застосування методів їх утилізації в різних країнах. Аналізується морфологія потоків відходів у країнах з високим та низьким рівнями доходу. Визначаються деструктивні чинники збалансування інтересів у сфері поводження з твердими побутовими відходами та їх детермінанти. Узагальнюються відмінності в етапах реалізації екологічної політики на державному та транснаціональному рівнях. Висвітлюється проблема збільшення обсягів пластику в складі відходів та причини виникнення світової кризи поводження з відходами через рішення Китаю щодо заборони імпорту відходів. Пропонуються напрями стабілізації ситуації через збалансування інтересів у сфері поводження з твердими побутовими відходами у світі.

Ключові слова: тверді побутові відходи, публічне управління, сфера поводження з твердими побутовими відходами, збалансування інтересів, конфлікт.

Згідно зі статистичними даними, показники вироблення відходів з кожним роком збільшуються, що свідчить про невідповідність сучасного публічного управління екологічним викликам сьогодення. Відбувається зміщення акцентів з питань забезпечення економічної спроможності окремого регіону в площину комунікації та налагодження діалогу. Проблематика твердих побутових відходів (ТПВ) стрімко досягла світових масштабів, причому країни опинилися в умовах посилення інтеграційних процесів державних політик, а також під впливом інтересів інших потенційних гравців на глобальній політичній арені. Відносини міжнародної спільноти нагадують перетягування каната: кожна країна намагається вибудувувати власну модель відносин для просування національних інтересів. Таким чином, держави вимушені пристосовуватися до впливу зовнішніх факторів та в результаті формувати ту чи іншу стратегію поведінки.

Світова спільнота виходить на новий рівень проблем, що зачіпають принципи так званої консенсусної демократії, яка здебільшого регламентована законодавчо, але на практиці стикається з низкою перешкод у частині досягнення консенсусу та дотримання балансу інтересів. Аби цього досягти, відносини мають базуватися на принципах задоволення власних інтересів, водночас враховуючи та не порушуючи інтереси партнера. Саме така позиція ігнорується під час здійснення екологічної політики у світі, оскільки пріоритетом для кожного залишається потреба в максимізації власної вигоди. Країни усвідомили проблему відходів та виробили безліч методів поводження з ними, що становить інтерес з точки зору інновацій, створення робочих місць та особливостей природоохоронної діяльності. Однак глобальні тенденції екологічної політики свідчать про розрив взаємозв'язків у світі та ранжування їх за ступенем отримання вигоди з урахуванням інтересів впливових сил. Водночас екологічний чинник займає

переважно останні місця як такий, що обмежує економічну діяльність. Тепер, коли розвинені країни досягли відповідного рівня технологічної потужності, важливо забезпечити перехід від «експансії» в напрямку досягнення спільної глобальної екологічної безпеки. Аби уникнути поглиблення деструктивних чинників від зіткнення інтересів різних сил, країнам потрібно виробити оптимальну модель збалансування інтересів на засадах співробітництва, а не конфронтації.

Окремі аспекти зазначеної проблематики стали об'єктом вивчення як у вітчизняних, так і зарубіжних напрацюваннях. Зокрема, результати досліджень світових практик поводження з ТПВ висвітлені в працях багатьох фахівців міжнародного рівня, а саме: С. Бенгалі, Е. Береній, К. Вілкі, Л. Джурукс, Е. Жолтро, Дж. Кім, Г. Лінц, Дж. Пікін, П. Рендел, Г. Торпе, Дж. Трін, Л. Яо та ін. Треба зазначити, що дослідники переважно зосереджували увагу на окремих аспектах сфери поводження з ТПВ, наприклад: кількісному складнику (обсяги вироблення відходів, вартість тарифів, відсоток територій, охоплених роздільним збиранням відходів); перевагах методів поводження з ТПВ; способах залучення населення до прийняття управлінських рішень тощо. Зокрема, вивчення проблематики відходів через збалансування інтересів як для світу, так і для України поступово набуває актуальності. Водночас поводження з ТПВ у кожній з країн має власну специфіку, тому перш ніж намагатися виробити рекомендації, варто враховувати позиції країн на міжнародній арені, показники конкурентоспроможності, економічного розвитку, розвиненість законодавчого забезпечення, стан навколишнього середовища, рівень доходів населення тощо.

Мета статті – проаналізувати стан сфери поводження з ТПВ крізь призму збалансування інтересів у світі.

Сьогодні суспільство виходить на новий етап розвитку, де головними ресурсами є капітал і влада. Протягом тривалого часу кожна країна вибудовувала власну модель відносин між державою та бізнес-структурами, у чому виявляється намагання кожної зі сторін зайняти найвигіднішу позицію в суспільстві. Процес «узгоджень» набуває різних форм, але зазначені суб'єкти усвідомили наслідки прагнень здобути привілейовану позицію одноосібно, не враховуючи інтереси потенціального партнера. Таким чином, сторони дійшли висновку, що оптимальною виявилася саме модель співробітництва, результатом чого стало виникнення категорії «спільний інтерес». Поняття «співробітництво» трактують як консолідацію зусиль, досягнення спільної мети для вирішення актуальних проблем. Деякі автори доречно зауважили, що результатом співробітництва має бути підвищення рівня життя в країні, добробут усіх верств населення [4, с. 5].

Соціальний ефект досягнення співробітництва залежить від готовності суб'єктів формувати партнерські відносини, а також від сприятливих для цього умов: належного законодавчого забезпечення, якості надання послуг, стабільності ціноутворення, економічної політики, ефективності механізму прийняття управлінських рішень тощо. Дотримання зазначених умов є критерієм збалансованості, яку можна охарактеризувати за допомогою категорій правозастосування, стабільності, довіри та передбачуваності. Треба зазначити, що формування взаємовідносин сьогодні відбувається під впливом глобалізаційних процесів, тобто національні інтереси поступово набувають ознак транснаціональних. Такого роду трансформації є досить нестабільними, що нерідко супроводжується кризовими явищами в суспільствах різних країн, зокрема й у сфері поводження з ТПВ.

Світові показники утилізації відходів такі: приблизно 37 % відходів вивозяться на полігони і виробляють енергію, 33 % – підлягають захороненню, 19 % – ідуть на переробку та компостування, 11 % – спалюються. Показники вироблення відходів на душу населення в день коливаються від 0,11 до 4,54 кг,

проте очікується зростання кількості ТПВ з 2,01 млрд т (у 2016 р.) до 3,40 млрд т у 2050 р. [19, с. 17]. Загалом 43 % вироблення відходів припадає на країни Східної Азії, Тихого океану, Європи та Центральної Азії. В розрізі по регіонах країни Близького Сходу та Північної Африки виробляють найменшу кількість відходів – 6 %, Південної Сахари – 9 %, Південної Азії – 17 %, країни Європи та Центральної Азії генерують 20 %, Східної Азії та Тихого океану – 23 %, Північної та Латинської Америки, Карибів – 25 % від загальної кількості світових відходів (рис. 1).



Рис. 1. Світові показники вироблення відходів за регіонами

Країни Близького Сходу та Північної Африки становлять 16 % світового населення, а країни з низьким рівнем доходу¹ – лише 9 %. У країнах з низьким рівнем доходу близько 48 % міст охоплено збиранням відходів, при цьому в сільських місцевостях цей показник не сягає і 30 %. Поширеним способом поводження з відходами в таких країнах є захоронення (майже 93 % відходів підлягають захороненню, тоді як у розвинених країнах цей відсоток сягає 2 %). Особливістю морфологічних характеристик потоків відходів є те, що країни з низьким рівнем доходу генерують більше органічних залишків порівняно з країнами високого рівня розвитку, які утворюють більше фракцій саме неорганічних відходів. Обсяги органіки становлять майже 49 %, паперу і картонну – 14 %, пластику – 10 %, інші категорії відходів (деревина, скло, метал, гума та шкіра) – 27 %.

Зростання попиту на природні ресурси, нестача потужностей з перероблення відходів активізували торгівлю відходами і вже за станом на 2010 р. частка відходів у міжнародній торгівлі становила майже 1 % [9, с. 4]. У прийнятій у 1989 р. Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням регламентовано, що транскордонне перевезення здійснюється таким чином, щоб навколишнє середовище та здоров'я людини були убезпечені від негативних наслідків, до яких може призвести таке перевезення [1]. У країнах, що приєдналися до Базельської конвенції, контроль за імпортом та експортом не тільки ТПВ, а й небезпечних відходів здійснює міністерство охорони навколишнього середовища [10]. Водночас країни мають дотримуватися п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами, де пріоритетом визнається саме запобігання їх виробленню.

Незважаючи на вимоги законодавства, фахівці зафіксували збільшення обсягів нелегальної торгівлі відходами (до 20 % світової торгівлі) [12]. Імпортери фіксують значну кількість порушень, які допускають країни-експортери: невідповідність

¹Згідно з офіційною аналітичною класифікацією Всесвітнього банку, виокремлюють країни з високим рівнем доходу на душу населення (від 12 616 дол. США і вище); країни із середнім рівнем доходу на душу населення (від 1 036 до 12 615 дол. США) та країни з низьким рівнем доходу на душу населення (від 1 035 дол. США і нижче).

якості продукції відомостям у наданій документації, підробка товарного маркування як такого, що підлягає повторній переробці, маскуванню небезпечних відходів тощо. Це спричиняє посилення конфлікту та розбалансування відносин, обумовлене недотриманням інтересів іншої сторони (імпортерів). Здебільшого межу конфронтації вбачають у відносинах між країнами-членами ЄС та основними імпортерами (Бангладеш, В'єтнам, Індонезія, Кенія, Нігерія, Малайзія, Філіппіни та ін.). Упродовж тривалого часу найбільшими експортерами є регіони Північної Америки. Більше відходів на душу населення виробляють урбанізовані країни з високим рівнем доходу. На регіональному рівні Північна Америка генерує найбільшу кількість відходів – 2,21 кг на душу населення в день та має найвищий рівень урбанізації – майже 82 % (рівень урбанізації Африки становить 38 %, тут на душу населення в день припадає 0,46 кг відходів) [19, с. 21 – 24].

Дослідники зазначають, що будь-які намагання країн «посилити» природоохоронне законодавство призводять до збільшення імпорту відходів у країни з низьким рівнем доходу в середньому на 0,32 % [3, с. 46]. Прискорення світової міграції відходів, недотримання екологічних норм при транскордонному перевезенні зумовили стрімке нагромадження радіоактивних та токсичних речовин, зокрема у водах Світового океану. «Контрабанда» сміття спричиняє погіршення стану навколишнього середовища в країнах-імпортерах. З огляду на те що органічні відходи переважають у складі ТПВ, збільшилися обсяги втрат їжі та води, що являє собою втрату ресурсів (землі, води, праці, енергії), загрожуює продовольчій безпеці та безпосередньо впливає на стан економіки й екології в цілому. У розвинених країнах ця проблема також набуває дедалі більшого значення, оскільки високий рівень споживання та надвиробництво товарів і продуктів харчування обумовлюють їх знецінення.

Таким чином, у сфері поводження з ТПВ спостерігається посилення конфронтації між країнами-виробниками, або експортерами, відходів, та країнами-імпортерами, або «реципієнтами», відходів. Очевидно, що права останніх зазнають утисків як через регулярні порушення у зв'язку з нелегальним імпортом відходів, так і через неможливість відстояти власні інтереси на міжнародній арені. Однак дешевизна робочої сили та брак ресурсної бази для відбудови сміттєпереробних потужностей є привабливими компонентами для країн-експортерів, що обертається на екологічні ризики для країн-імпортерів. Таким чином, відбувається поступове випередження конкурентоспроможних економік, а економіки країн, що розвиваються, не здатні захистити внутрішній ринок від нелегального експорту. Така позиція здебільшого притаманна взаємовідносинам на транснаціональному рівні, причому на державному рівні країни-експортери дотримуються вимог національного законодавства у сфері поводження з ТПВ. Фахівці зазначають, що національна екологічна політика здійснюється на принципах залучення всіх зацікавлених сторін через координацію та співробітництво (рис. 2) [13, с. 960].

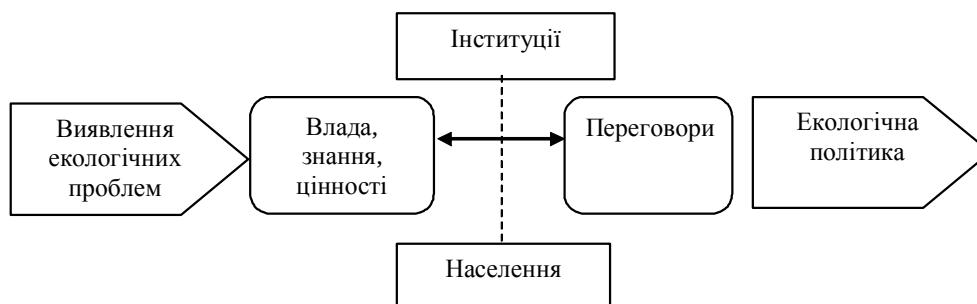


Рис 2. Етапи реалізації державної екологічної політики

За таких умов саме знання, цінності суб'єктів є базисом для ефективної екологічної політики з орієнтацією на взаємодію. Під час переговорів відбувається обмін знаннями в напрямі вироблення спільних рішень на засадах «зворотного зв'язку». Влада включається тоді, коли спостерігається відхилення від цієї схеми, а також у ситуації конфлікту інтересів, тим більше що питання екології є досить специфічними та конфліктними через багатогранність та рівень складності. Саме поєднання знань, цінностей та влади є показником збалансованості інтересів.

Наприклад, у Східноазійському та Тихоокеанському регіонах досягти високих показників перероблення та утилізації відходів стало можливим шляхом залучення всіх зацікавлених сторін до вирішення проблеми ТПВ, усунення дублювання функцій спеціалізованих агенцій, створення пілотних проєктів щодо тестування розподілу потоків ТПВ [19, с. 40]. Для заохочення бізнесу та споживачів до зменшення кількості утворених відходів існують відповідні можливості та стимули, розробляються спільні програми тощо [6, с. 2 – 3]. В Європі та Центральній Азії рівень нагромадження відходів становить 1,18 кг на душу населення в день, а рівень охоплення системою збору – близько 90 % [19, с. 46]. У Західній Європі перероблення та збирання відходів сягають найвищих показників завдяки розвинутому законодавству. Дієвим інструментом регулювання цього питання є розробка схеми «сплачуї за те, що викидаєш» (PAYT) [16, с. 22]. За період з 1990 до 2015 рр. у такий спосіб Німеччині вдалося зменшити кількість залишкових відходів на 20 млн т [18, с. 15].

Якщо брати до уваги країни з високим рівнем доходу, то на державному рівні здійснюється належне управління сферою поводження з ТПВ. Модель реалізації екологічної політики в цих країнах передбачає наявність такого важливого складника, як переговори з усіма зацікавленими сторонами (negotiation), але з переходом на транснаціональний рівень ця компонента втрачає свою обов'язковість. По-перше, це зумовлено невисокою вартістю витрат на перероблення ТПВ у країнах з низьким рівнем доходу, «прийнятним рівнем платежів для внутрішніх та міжнародних перевезень», а по-друге – недостатньою кількістю сміттєпереробних потужностей у світі для того, щоб утилізувати відходи найбільших експортерів – США та країн ЄС [17, с. 20 – 26]. В Австралії також значна частина відходів (1,27 т) підлягає експорту у понад 100 країн світу (зокрема, до Китаю у 2016 – 2017 рр.) [7, с. 17].

Про послаблення переговорного процесу між країнами також свідчить збільшення обсягів пластику в структурі відходів. За станом на 2016 р. у світі вироблено близько «242 млн т пластикових відходів, що становить 12 % від усієї кількості відходів» [19, с. 117] (тут і далі переклад автора. – О. З.). У 2015 р. близько 4 % (14 млн т) відходів транспортовано за межі країн, причому Китай став найбільшим імпортером пластику (60 % світового імпорту) [19, с. 117]. Уже у 2017 – 2018 рр. ситуація щодо пластикових відходів погіршилася через встановлену Китаєм заборону імпорту ТПВ, що суттєво вплинуло на показники торгівлі та вартість пластикових виробів. За цей період скоротилися обсяги експортованого пластику до Китаю з країн ЄС (з 100 000 т до 10 000 т) та США (з 75 000 т до 6 000 т) [8, с. 11]. Після заборони імпорту декілька іноземних компаній збанкрутували, що було пов'язано з нестачею коштів для перероблення власних відходів та відсутністю відповідної інфраструктури достатньої потужності.

Згодом Європа переорієнтувала експорт та відправила шосту частину своїх пластикових відходів до інших країн (В'єтнам, Індонезія, Камбоджа, Малайзія, Таїланд, Філіппіни та ін.) [19, с. 117]. Країни-імпортери ініціювали необхідність удосконалення законодавчої бази, оскільки «через встановлені світові торгові правила не можуть чинити правового тиску та вимагати повернення нелегальних поставок пластику порушникам» [11]. Між країнами виник конфлікт, оскільки

імпортери відходів ініціювали відправлення отриманих партій неналежно відсортованого сміття експортерам. Водночас через імпордне навантаження сторона-імпортер неспроможна забезпечити належне поводження з власним сміттям. Варто зазначити, що в травні 2019 р. країни проголосували за внесення змін до Базельської конвенції в частині заборони експорту небезпечних і побутових відходів у країни, що розвиваються. Показовим є те, що уряд Канади виступив проти такої ініціативи, що вплинуло на подальший процес ухвалення рішень [14].

Між урядами Філіппін та Канади також виник конфлікт з приводу відправлення неліцензованої партії відходів. Прем'єр-міністр Канади наголошував, що не має права впливати на ситуацію, оскільки це стосується приватної комерційної угоди між канадськими та філіппінськими компаніями [5]. Така сама ситуація мала місце в Малайзії, де уряд через отримання партії небезпечних відходів (у тому числі із США, Канади, Великобританії та Австралії) наполягав на їх поверненні, однак труднощі з визначенням суб'єкта-платника відправлення перешкодили цьому. У 2018 р. до однієї з Індонезійських провінцій перевезено близько 52 тис. т відходів, що на 250 % більше порівняно з 2014 р. [5]. У країну повинні були транспортуватися партії макулатури, але натомість отримано пластик. Це викликало хвилю протестів, оскільки країни «передового досвіду поводження з відходами» перетворюють імпортерів на світове сміттєзвалище, причому транспортуються змішані відходи, непридатні для перероблення.

Після встановлених Китаєм заборон у ЗМІ поширилась інформація, згідно з якою за станом на 2015 р. перероблено лише 9 % світового пластику (які й належали Китаю), 12 % спалено, а 79 % відправлено на сміттєзвалища чи полігони [11, с. 3]. Фахівці зазначають, що найбільшу кількість пластику генерує саме пакувальна галузь через короткий термін експлуатації упаковки (до 6 місяців). Якщо порівняти ці показники з будівництвом, то середні показники експлуатації пластику в цій галузі становлять майже 35 років (рис. 3) [11, с. 5]. Така ситуація щодо показників перероблення пластику докорінно підриває можливості циклічної економіки та положення концепції «нульових відходів».

Основні причини кризової ситуації полягають у складнощах технологічної організації перероблення пластику, а саме відсутності «комплексної» інфраструктури, здатної переробляти всі види пластику. На сьогодні більшість відходів упаковки – це пластик низької якості, перероблення якого є вартісним та складним.

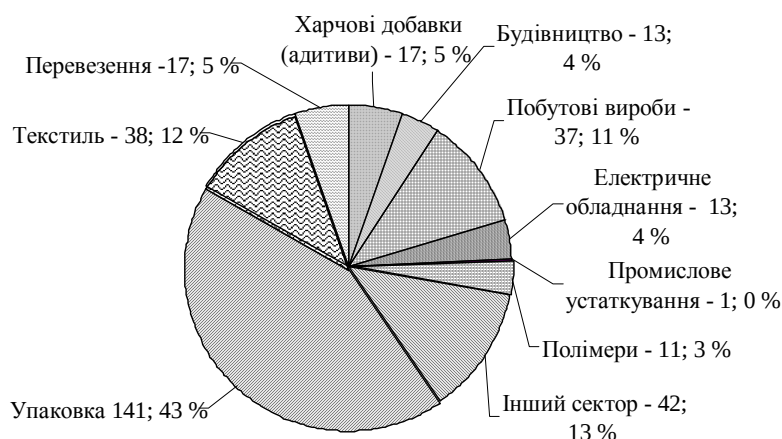


Рис. 3. Світові показники вироблення пластикових відходів за галузями промисловості за станом на 2015 р. (т/рік)

Тому для приватних компаній набагато дешевше виробляти новий пластик, ніж інвестувати у створення потужностей чи технологій, необхідних для перероблення вже використаних пластикових виробів [15]. Таким чином, відбувається зміщення акцентів від збалансування відносин до категорії прибутку, а проблема ТПВ вирішується за принципом «здешевлення та максимізації вигоди» (рис. 4).

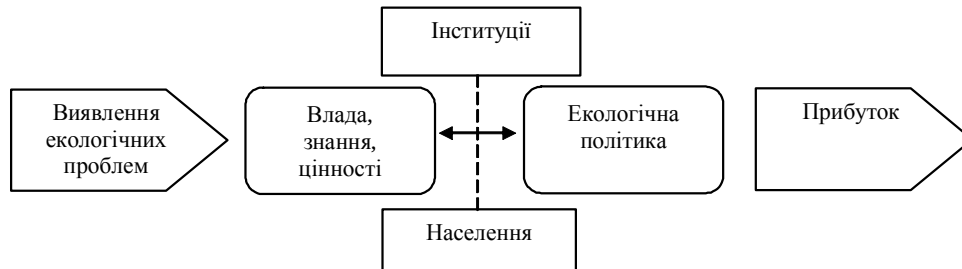


Рис 4. Етапи реалізації екологічної політики в умовах транснаціонального управління

Оскільки пріоритетом для суб'єктів ринкових відносин є мінімізація витрат та отримання прибутку, вірогідно, що у сфері поводження з ТПВ вибір буде зроблений на користь більш дешевих методів, ніж екологічних (спрямованих на збільшення частки вторинної сировини, перероблення відходів, залучення їх у виробничий процес тощо). Однак особливістю екологічних проблем є те, що вони не можуть бути вирішені шляхом застосування лише ринкових механізмів, важлива роль полягає в здійсненні ефективної державної політики [2, с. 14]. З огляду на те що пластик переробити важче, причому в результаті повторного використання його якість погіршується, альтернативою може бути лише відмова від такого пакування. Перш ніж витратити зусилля на перероблення, знешкодження небезпечних речовин, доречно стимулювати виробництво безпечної для навколишнього середовища продукції, яку можна переробити.

Таким чином, на основі статистичних даних та в результаті узагальнень напрацювань дослідників вдалося проаналізувати стан сфери поводження з ТПВ крізь призму збалансування інтересів у світі. Встановлено, що національні інтереси поступово набувають ознак транснаціональних, що супроводжується кризовими явищами у сфері поводження з ТПВ. Проблема полягає в тому, що в національних масштабах у ході реалізації екологічної політики дотримується процедура залучення всіх зацікавлених сторін та вироблення рішень шляхом переговорів. Із переходом на транснаціональний рівень ця компонента втрачає свою обов'язковість і країни тяжіють до мінімізації витрат та максимізації вигоди – отримання прибутку. Для того щоб стабілізувати ситуацію та забезпечити збалансування інтересів у сфері поводження з ТПВ, необхідно:

- ідентифікувати та врегулювати зони конфронтації інтересів між країнами та виробити спільну політику щодо їх збалансування;
- у країнах, що розвиваються, удосконалити систему екологічного контролю;
- посилити процедуру відшкодування збитків за нелегальне транспортування відходів та порушення вимог транскордонного перевезення;
- попередньо узгодити процедуру повернення відходів, отриманих з порушеннями, та подальшого відшкодування завданих збитків;
- створювати власні потужності для переробки відходів;
- заохочувати країни до розроблення спільних програм;

– заборонити виробництво речовин, які становлять небезпеку для навколишнього середовища та не піддаються переробленню.

Список використаних джерел

1. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України від 1 лип.1999 р. № 803-XIV. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022.
2. Васильева Е. Э. Экономика природопользования / Е. Э. Васильева. – Минск, 2002. – 119 с.
3. Жилина И. Ю. Международная торговля отходами. Социальные и гуманитарные науки: отечественная и зарубежная литература / И. Ю. Жилина. – М. : Экономика, 2018. – С. 42 – 47.
4. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социс. – 2007. – № 2. – С. 58 – 67.
5. Bengali, S. (2019, June, 26). Asian countries take a stand against the rich world's plastic waste. *Los Angeles Times*. Retrieved from <https://m.phys.org/news/2019-06-asian-countries-rich-world-plastic.html>.
6. Country Report. (2019). *The Ninth Regional 3R Forum in Asia and the Pacific*. Retrieved from <http://www.uncrd.or.jp/content/documents/7536Combined-front%20page-Singapore.pdf>.
7. Department of the Environment and Energy. (2018). *National Waste Report*. Retrieved from <https://www.environment.gov.au/system/files/resources/national-waste-report-2018.pdf>.
8. *Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade*. (2018). Retrieved from <https://www.oecd.org/environment/waste/policy-highlights-improving-plastics-management.pdf>.
9. Joltreau, E. (2018). Le commerce international des déchets. *BSI Economics*, 1–9. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/327225911_International_trade_of_waste.
10. Kim, J. Y. (2017). *Solid Waste Management in S. Korea*. Retrieved from <http://ocw.snu.ac.kr/sites/default/files/NOTE/L2%20Waste%20Management%20in%20Korea-Jae%20Young%20Kim.pdf>.
11. KPMG International Cooperative. (2019). *To ban or not to ban. The complex challenge posed by plastic and its alternatives*. Retrieved from <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2019/06/to-ban-or-not-to-ban-v6.pdf>.
12. *Les déchets, des biens qui s'échangent (presque) comme les autres*. (2017). Societe, Radio television belge frankophone. French-speaking Belgian Radio Television. Retrieved from https://www.rtbfb.be/info/societe/detail_les-dechets-des-biens-qui-s-echangent-presque-comme-les-autres?id=9671425.
13. Lintz, G. A. (2015). Conceptual Framework for Analysing Intermunicipal Cooperation on the Environment. *Regional Studies*, 50(6), 956–970.
14. Suzuki, D. (2019). *Fossil-fuelled plastic production imperils people and planet*. Retrieved from <http://www.rabble.ca/blogs/bloggers/david-suzuki/2019/07/fossil-fuelled-plastic-production-imperils-people-and-planet>.
15. Thorpe, G. (2019). *How the drive to make profit puts limitations on recycling*. Socialist Worker. Retrieved from <https://socialistworker.co.uk/art/48765>.
16. *Towards a circular economy – Waste management in the EU*. (2017). European Parliamentary Research Service. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/581913/EPRS_STU%282017%29581913_EN.pdf.
17. *Waste Management in China: Issues and Recommendations*. (2005). Urban Development Working Papers East Asia Infrastructure Department World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/237151468025135801/Waste-management-in-China-issues-and-recommendations>.
18. *Waste Management in Germany 2018. Facts, data, diagrams*. (2018). Federal Ministry for the Environment. Retrieved from https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/_2018_en_bf.pdf.
19. *What a Waste 2.0*. (2018). *A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC : World Bank, 272.
20. Wilkie, K. (2019). Revealed: How tonnes of Australian waste is being illegally shipped to small villages in Indonesia and used as fuel to make TOFU. *Daily Mail Australia*. Retrieved from <https://www.dailymail.co.uk/news/article>.

List of references

1. Bazelska konventsia pro kontrol za transkordonnym perevezenniam nebezpechnykh vidkhodiv ta yikh vydalenniam: Zakon Ukrainy vid 1 lyp.1999 r. № 803-XIV. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022 [in Ukrainian].
2. Vasileva E. E. *Ekonomika prirodopolzovaniya*. Minsk, 2002. 119 p. [in Russian].
3. Zhilina I. Yu. *Mezhdunarodnaya trgovlya othodami. Sotsialnye i gumanitarnye nauki: otechestvennaya i zarubezhnaya literatura*. Moskva: Ekonomika, 2018. P. 42–47 [in Russian].
4. Yakunin V. I. *Partnerstvo v mehanizme gosudartvennogo upravleniya*. Sotsis. 2007. № 2. P. 58–67 [in Russian].
5. Bengali, S. (2019, June, 26). Asian countries take a stand against the rich world's plastic waste. *Los Angeles Times*. Retrieved from <https://m.phys.org/news/2019-06-asian-countries-rich-world-plastic.html> [in English].
6. Country Report. (2019). *The Ninth Regional 3R Forum in Asia and the Pacific*. Retrieved from <http://www.uncrd.or.jp/content/documents/7536Combined-front%20page-Singapore.pdf> [in English].
7. Department of the Environment and Energy. (2018). *National Waste Report*. Retrieved from <https://www.environment.gov.au/system/files/resources/national-waste-report-2018.pdf> [in English].
8. *Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade*. (2018). Retrieved from <https://www.oecd.org/environment/waste/policy-highlights-improving-plastics-management.pdf> [in English].
9. Joltreau, E. (2018). Le commerce international des dechets. *BSI Economics*, 1–9. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/327225911_International_trade_of_waste [in French].
10. Kim, J. Y. (2017). *Solid Waste Management in S. Korea*. Retrieved from <http://ocw.snu.ac.kr/sites/default/files/NOTE/L2%20Waste%20Management%20in%20Korea-Jae%20Young%20Kim.pdf> [in English].
11. KPMG International Cooperative. (2019). *To ban or not to ban. The complex challenge posed by plastic and its alternatives*. Retrieved from <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2019/06/to-ban-or-not-to-ban-v6.pdf> [in English].
12. *Les dechets, des biens qui s'echangent (presque) comme les autres*. (2017). Societe, Radio television belge frankophone. French-speaking Belgian Radio Television. Retrieved from https://www.rtb.be/info/societe/detail_les-dechets-des-biens-qui-s-echangent-presque-commes-les-autres?id=9671425 [in French].
13. Lintz, G. A. (2015). Conceptual Framework for Analysing Intermunicipal Cooperation on the Environment. *Regional Studies*, 50(6), 956–970 [in English].
14. Suzuki, D. (2019). *Fossil-fuelled plastic production imperils people and planet*. Retrieved from <http://www.rabble.ca/blogs/bloggers/david-suzuki/2019/07/fossil-fuelled-plastic-production-imperils-people-and-planet> [in English].
15. Thorpe, G. (2019). *How the drive to make profit puts limitations on recycling*. Socialist Worker. Retrieved from <https://socialistworker.co.uk/art/48765> [in English].
16. *Towards a circular economy – Waste management in the EU*. (2017). European Parliamentary Research Service. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/581913/EPRS_STU%282017%29581913_EN.pdf [in English].
17. *Waste Management in China: Issues and Recommendations*. (2005). Urban Development Working Papers East Asia Infrastructure Department World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/237151468025135801/Waste-management-in-China-issues-and-recommendations> [in English].
18. *Waste Management in Germany 2018. Facts, data, diagrams*. (2018). Federal Ministry for the Environment. Retrieved from https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/_2018_en_bf.pdf [in English].
19. What a Waste 2.0. (2018). *A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC : World Bank, 272 [in English].
20. Wilkie, K. (2019). Revealed: How tonnes of Australian waste is being illegally shipped

to small villages in Indonesia and used as fuel to make TOFU. *Daily Mail Australia*. Retrieved from <https://www.dailymail.co.uk/news/article> [in English].

Olha Ziuz. Peculiarities of Formation and Implementation of the State Environmental Policy in the sphere of Solid Waste Management in foreign countries

The paper presents the author's view of the problem range of solid waste in the world through the prism of balancing interests. The global trends of solid waste generation per capita by region are considered. The features of solid waste management and the application of waste management methods in different countries are highlighted. The morphology of waste streams in high- and low-income countries is analyzed. The concept of cooperation as a consolidation of efforts, achievement of a common goal of solving urgent problems, and its essential characteristics are investigated. It is revealed that the social effect of cooperation depends on the willingness of the subjects to form partnerships, as well as on favorable conditions, specifically: proper legislative support, quality of service delivery, stability of pricing, economic policy, effectiveness of the mechanism of management decision-making.

The destructive factors of the balancing of interests in the field of solid waste management and their determinants are identified: an increase in volumes of illegal trade in waste, inconsistency of product quality with the information provided in the documentation, falsification of the trade mark as recyclable, masking of hazardous waste. The factors of intensification of conflict and imbalance of relations in connection with illegal import of waste, non-observance of interests of the host party and its inability to defend its own interests in the international arena are analyzed. It has been found that there is a shift in focus from balancing the relationship to the category of profit, whereby the solution of the problem of solid household waste is based on the principle of «cost-cutting and maximizing profit».

The differences in the stages of implementing environmental policy at the national and transnational levels are generalized. The problem of increasing the volume of plastic in the composition of waste is emphasized and the causes of the global crisis of waste management due to the decision of China to ban the import of waste are discussed. The directions of stabilizing the situation and balancing of relations in the world solid waste management are offered.

Key words: solid domestic waste, public administration, solid domestic waste management, balancing interests, conflict.

Надійшла до редколегії 14.11.19

УДК 351.824.11
doi: 10.33287/101908

Сергій МОСКАЛЮК

Національний університет цивільного захисту України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Аналізуються особливості державної енергетичної політики України через існуючі механізми та інструменти її формування та реалізації. Визначається ефективність та результативність реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах. Наводиться статистико-аналітична характеристика розвитку ринку природного газу та ринку електроенергії. Виокремлюються економічні і соціальні аспекти реалізації державної енергетичної політики України та пропонуються напрями підвищення її результативності. Визначаються особливості державного регуляторного впливу на забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії. Наводяться основні фактори, які стримують розвиток конкуренції на національному ринку природного газу, та розглядаються шляхи вирішення існуючих проблем. Описуються проблемні аспекти та суперечності формування та реалізації енергетичної політики України. Пропонуються шляхи вирішення проблемних аспектів та суперечностей формування та реалізації енергетичної політики України в сучасних умовах.

Ключові слова: державна енергетична політика, механізми реалізації державної енергетичної політики, державна конкурентна політика в енергетичній сфері, енергетичний ринок.

Реалізація стратегічних завдань розвитку енергетичної сфери, впровадження масштабних заходів з технічного оновлення та модернізації основних фондів, а також послідовне впровадження конкурентних відносин у паливно-енергетичний комплекс і на суміжних ринках енергоресурсів значно ускладнюється у зв'язку з недосконалістю державної цінової і тарифної політики в цій сфері, відсутністю об'єктивних методичних підходів до визначення економічно обґрунтованого рівня цін і тарифів на енергоносії для різних категорій споживачів.

Аналізу існуючих проблем і суперечностей реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах присвятили свої публікації такі вчені, як: В. Бар'яхтар, А. Волошин, О. Кільницький, В. Кухар, С. Майстро, Г. Пальшин та ін. [1; 4; 5]. Однак чимало питань щодо проблемних аспектів розвитку енергетичної сфери та ефективності реалізації державної енергетичної політики України залишаються недостатньо дослідженими.

Мета дослідження – проаналізувати існуючі проблеми й суперечності реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах.

Однією з найгостріших проблем реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах є недосконалість тарифної та цінової політики в цій сфері. Відповідно до повноважень, визначених Кабінетом Міністрів України, в Україні граничні рівні цін і тарифів на енергоресурси всіх категорій споживачів затверджує Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг (НКРЕКП).

Після тривалої багаторічної перерви НКРЕКП у період з 1 квітня 2015 р. до 31 березня 2017 р. провела п'ятиетапне підвищення тарифів на електроенергію для населення. Ціна збільшилася за першим тарифним блоком (на перші 100 кВт/год споживання в місяць) у 2,5 раза – до 0,9 грн за 1 кВт/год, за другим блоком (понад 100 кВт/год) – у 2,6 раза, або до 1,68 грн за 1 кВт/год.

Після цього п'ятиступінчастого подорожчання ніхто до питання необхідності подальшого підвищення ціни на електроенергію для населення публічно не повертався. Середньозважений тариф для домогосподарств в Україні становить

© Москалюк С. В., 2019

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

1,03 грн за 1 кВт/год, тоді як аналогічна середня ціна кіловат-години в країнах ЄС перебуває на рівні 20,5 євроцентів. При цьому в сусідніх європейських країнах енерготарифи в декілька разів вищі, ніж в Україні: у Словаччині – 15,6 євроцента за 1 кВт/год, Польщі – 14,1, Румунії – 13,3, Угорщині – 11,2. Тобто якщо перевести в національну грошову одиницю, то розцінки починаються від 3 грн за 1 кВт/год, що в декілька разів вище, ніж в Україні [4].

Сучасну тарифну політику в енергетичній сфері України можна назвати політикою цінових спотворень. Якщо в газовій галузі уряд пішов на поступки Міжнародного валютного фонду і збільшив ціну природного газу для побутових споживачів до європейського рівня, то в електроенергетиці ситуація повністю протилежна.

Значне підвищення ціни газу для населення (у 8 разів) призвело до істотного вимивання коштів з внутрішньої національної економіки, нарощування мільярдних газових боргів населення, а також до складнощів з ефективним освоєнням прибутку Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Так само негативною для енергетичної галузі є ситуація із заморожуванням занижених розцінок на кіловат-годину електроенергії. Унаслідок подібних цінових спотворень частка газу в комунальних платіжках домогосподарств перевищила частку електроенергії в десятки разів, тоді як електроенергетична галузь продовжує працювати в умовах тарифного стримування і дефіциту інвестиційних ресурсів. Загалом багаторічне стримування тарифів для населення в електроенергетиці посприяло тому, що ціна кіловат-години для промислових споживачів в Україні вже досягла європейського рівня, тоді як сама галузь увійшла в стадію технічної деградації.

Ще один наслідок перехресного субсидування – це спотворення ринкових цін на електроенергію з боку виробників, оскільки генеруючі компанії будуть змушені завищувати ціну електрики, щоб компенсувати збитки від занижених тарифів для населення. Проблема перехресного субсидування в енергетичній галузі поки не вирішується: замість переходу до об'єктивних енерготарифів для домогосподарств держава продовжує шукати механізми компенсації занижених розцінок для населення за рахунок учасників енергоринку, що в кінцевому підсумку призводить до відповідного подорожчання роздрібної ціни кіловат-години для промислових споживачів.

Безсумнівно, ціни і тарифи на енергетичних ринках України мають відшкодовувати економічно обґрунтовані витрати на виробництво, транспортування та постачання енергоносіїв, забезпечувати ефективне функціонування та розвиток енергетичних об'єктів, стимулювати залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, а також впровадження енергоощадних технологій, нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії.

В умовах ринкової економіки ціни на енергоносії на внутрішньому ринку повинні бути економічно обґрунтованими, тобто відображати дійсні витрати на їх придбання (видобуток), транспортування і доставку. Крім того, Світовий банк дотримується тези про необхідність побудови максимально прозорого ринку енергоносіїв в Україні, у тому числі доведення цін до економічно обґрунтованого рівня. Проведення реформи ціноутворення в енергетичному секторі позитивно позначиться на підвищенні конкурентоспроможності української економіки в довгостроковій перспективі.

Тому у зв'язку з лібералізацією глобальних енергетичних ринків неминучим є наближення цін на всі види енергетичних ресурсів в Україні до рівня світових. Основними категоріями споживачів газу, яким варто очікувати значного подорожчання, будуть населення, комунальна теплоенергетика та бюджетні організації. Адже промисловість уже перебуває в ринковому ціновому сегменті і

платить ціну, яка покриває витрати на газопостачання і вартість газу. Тому об'єктивно темпи зростання цін для промислових споживачів в Україні будуть менші, ніж для інших категорій споживачів. У зв'язку з цим необхідно передбачити цільові субсидії для найбільш вразливих верств населення. Інші домашні господарства в перспективі повинні оплачувати газ за ринковими цінами. Однак і тут можливі труднощі: тарифи на комунальні послуги встановлюють місцеві органи влади і якщо НАК «Нафтогаз України» через НКРЕКП збільшить тарифи для комунальних господарств (теплокомуненерго), а місцева влада не підвищить ціни для населення, комунальна ланка виявиться «заручником», з одного боку, місцевої влади, а з іншого – НКРЕКП, і розв'язати зазначені суперечності буде складно.

Важливим напрямом реалізації державної енергетичної політики в сучасних умовах є розвиток конкуренції на ринку природного газу. У 2017 р. в Україні видобуто 20,5 млрд куб. м газу (у 2016 р. – 20,1 млрд куб. м). Збільшення видобутку природного газу становило 2 %. Частка видобутку природного газу НАК «Нафтогаз України» у 2017 р. становила 78,36 % загального обсягу видобутку природного газу в Україні, що на 1,14 % менше порівняно з 2016 р. Водночас частка НАК «Нафтогаз України» на оптовому ринку у 2017 р. становила приблизно 71 %. За підсумками 2017 р. обсяг споживання природного газу в Україні становить 31,9 млрд куб. м, 20,9 млрд куб. м (65 %) реалізовано НАК «Нафтогаз України». Отже, НАК «Нафтогаз України» має ознаки монопольного (домінуючого) становища на зазначених ринках природного газу [3].

До основних факторів, які стримують розвиток конкуренції на національному газовому ринку, можна віднести:

- наявність корпоративних відносин між НАК «Нафтогаз України» та суб'єктами господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках;
- недосконалий механізм субсидування учасників ринку;
- недосконалий механізм розрахунку ціни на природний газ;
- відсутність можливості зміни постачальника (продавця) природного газу для суб'єктів господарювання, на які покладаються спеціальні обов'язки;
- поєднання виконання НАК «Нафтогаз України» функцій постачальника зі спеціальними обов'язками і здійснення діяльності на оптовому ринку [3].

Необхідна поступова лібералізація ринку природного газу і розвиток конкуренції для всіх категорій споживачів, у тому числі населення і підприємств теплокомуненерго шляхом дотримання норм Третього енергетичного пакета ЄС і Закону України «Про ринок природного газу» в частині анбандлінгу, тобто відділення оператора газотранспортної системи.

Таким чином, Україна видобуває приблизно 20 – 21 млрд куб. м природного газу щорічно. Однак цього недостатньо і нарощування видобутку газу є національним пріоритетом, щоб повністю відмовитися від його імпорту вже найближчими роками. Для переходу на повне забезпечення потреб у цьому виді палива необхідно додатково видобувати ще приблизно 11 млрд куб. м газу на рік, тобто збільшити обсяг видобутку природного газу наполовину.

Слід зазначити, що в Україні видобувається приблизно 1 – 2 % від розвіданих запасів газу, тоді як загальносвітовий тренд – 4 – 5 %. Крім того, український газ залягає на глибині від трьох кілометрів. Але найбільш перспективні поклади перебувають на великих глибинах – понад 5 – 6 км. Для видобутку такого газу необхідне сучасне дороге обладнання. Вітчизняним компаніям, щоб видобувати природний газ і наближати Україну до енергонезалежності, необхідні значні інвестиції для впровадження нових технологій. Природний газ в Україні є, але щоб його добувати більше, слід міняти технічні регламенти, підзаконні акти і реформувати державну службу у сфері геології і надр [2].

Безумовно, завдання нарощування видобутку газу є однією з головних цілей

енергетичної стратегії, проте в Україні при цьому відчувають гостре недофінансування такі сегменти, як: вугільна промисловість, атомна і гідроенергетика, електромережева інфраструктура.

Не слід також забувати, що природний газ є взаємозамінним товаром, який у теплопостачальному сегменті може успішно замінюватися біопаливом або електрикою – можна навіть перевести окремі невеликі населені пункти на електрообігрів. Альтернативні сценарії теплопостачання у вигляді допуску до теплотрас біокотелень або переходу на електрообігрів окремих населених пунктів в умовах існуючого монополізму теплокомуненерго є необхідними і логічними.

Для залучення інвестиційних ресурсів в енергетичну сферу України необхідно також стимулювати залучення коштів недержавних інвесторів у вигляді прямих інвестицій у будівництво енергетичних об'єктів, інвестувати бюджетні кошти на розвиток енергетики, розглянути можливість приватизації окремих об'єктів паливно-енергетичного комплексу як джерела інвестицій для їх подальшої модернізації та оновлення.

Неминуче зростання ціни на природний газ до середньоєвропейського рівня, на наш погляд, призведе до зниження рівня конкурентоспроможності у виробництві досить широкого спектра товарної продукції та послуг в Україні. Крім того, не можна забувати про те, що середньостатистичний українець, на відміну від середньостатистичного європейця, не зможе оплатити європейський рівень цін на газ через більш низьку платоспроможність. Для малозабезпечених категорій населення повинні бути передбачені субсидії, щоб нова ціна не знизила рівень життя населення. Тому таке підвищення призведе до різкого збільшення виплат субсидій з державного бюджету для малозабезпечених.

Стосовно системи оподаткування галузей енергетичної сфери порівняно з іншими галузями економіки слід зазначити, що найбільше податкове навантаження на 1 грн валового доходу в галузях і сферах економіки спостерігається: у сфері видобутку природного газу; нафтопереробці; виробництві і розподілі електроенергії. А найменший рівень податкового навантаження на 1 грн валового доходу спостерігається: у сфері оптової та роздрібної торгівлі; легкої промисловості; машинобудуванні; металургії та обробці металу [1; 5]. Звичайно, не потрібно підтягувати рівень податкового навантаження в галузях легкої, харчової промисловості та торговельній сфері до рівня енергетичних галузей, проте багаторазовий розрив у рівні оподаткування різних галузей економіки не сприяє стабільному розвитку енергетики і зниженню енергоємності економіки України в цілому. Тому доцільно знизити податкове навантаження галузей енергетичної сфери до середнього рівня в українській економіці.

Отже, до сучасних проблем і суперечностей реалізації державної енергетичної політики України слід віднести такі:

1. Законодавче та нормативно-правове поле в енергетичній сфері України є недосконалим, а тому недостатнім для ефективного державного регулювання галузі.

2. Відсутність системної державної енергетичної політики та недосконалість політики середньострокового планування і прогнозування в енергетичній сфері, оскільки більшість показників затверджених загальнодержавних програм і стратегій не досягнуті й жодна галузева й загальнодержавна енергетична програма не виконується в повному обсязі.

3. Підприємства енергетичної сфери є найбільшими кредиторами і донорами економіки, унаслідок чого відбувається фактично безвідсоткове кредитування ними окремих галузей економіки, неконкурентоспроможних підприємств і населення.

4. Складне фінансове становище підприємств енергетичної сфери, головними причинами якого є: криза неплатежів унаслідок продовження практики «безоплатного» споживання паливно-енергетичних ресурсів і підвищення вартості

енергоресурсів для неплатоспроможного населення, а також фіскальний характер податкової системи, що не дає можливості ефективно розвиватися підприємствам цієї сфери.

5. Наявність значного розриву між обсягом наявних грошово-кредитних ресурсів в економіці і потребами енергетичної сфери.

6. Нестача інвестицій в усіх секторах енергетичної сфери, а джерела фінансування інвестицій здебільшого не визначені або нереалістичні.

7. Переважання адміністративних методів регулювання під час реалізації державної енергетичної політики. Триває практика «ручного» регулювання ринку, сировинними та грошовими потоками, про що свідчить систематична зміна «правил гри» на енергетичному ринку.

8. Надмірна енергоємність економіки, головними причинами якої є: енергоємна структура промислового виробництва, технологічна відсталість енергоємних галузей промисловості і наднормативні втрати на всіх стадіях виробництва, існування тіньової економіки, поглиблення науково-технічного відставання галузей енергетичної сфери від світового рівня, а енергоємність ВВП в Україні в кілька разів перевищує показники розвинених держав.

Таким чином, аналіз сучасного стану функціонування енергетичної сфери України дає підстави зробити загальний висновок про відсутність на державному рівні скоординованих дій, які стосуються визначення та реалізації перспективних завдань її реформування, що призвело до негативних явищ в енергетиці. Тому вкрай важливо найближчим часом розробити і реалізувати систему заходів, спрямованих на вирішення зазначених проблем і суперечностей державної енергетичної політики України, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Бар'яхтар В. Енергетика України у контексті загальносвітових тенденцій / В. Бар'яхтар, В. Кухар, Г. Пальшин // Вісн. НАН України. – 2000. – № 7. – С. 14 – 26.

2. Газовики готовы обеспечить энергонеависимость Украины. – Режим доступа : <https://www.segodnya.ua/ukraine/gazoviki-gotovy-obespechit-energonezavisimost-ukrainy-1327564.html>.

3. Звіт Антимонопольного комітету України за 2017 рік. – Режим доступу : <https://drive.google.com/file/d/1Zp-gojNksXXfkf9rTtGMm4fQxf50jb27/view>.

4. Кільницький О. Конкурентний енергоринок: чого чекати промисловим споживачам / О. Кільницький. – Режим доступу : <https://mind.ua/publications/20195031-konkurentnij-energorinok-chogo-chekati-promislovim-spozhivacham>.

5. Майстро С. В. Концептуальні засади стратегії державного регулювання та перспективи розвитку альтернативної енергетики в Україні / С. В. Майстро, О. Л. Волошин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 3(50). – С. 133 – 140.

List of references

1. Bariakhtar V., Kukhar V., & Palshyn H. Enerhetyka Ukrainy u konteksti zahalnosvitovykh tendentsii. *Visn. NAN Ukrainy*. 2000. № 7. P. 14–26 [in Ukrainian].

2. Gazoviki gotovy obespechit energonezavisimost Ukrainyi. Retrieved from <https://www.segodnya.ua/ukraine/gazoviki-gotovy-obespechit-energonezavisimost-ukrainy-1327564.html> [in Russian].

3. Zvit Antymonopolnoho komitetu Ukrainy za 2017 rik. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1Zp-gojNksXXfkf9rTtGMm4fQxf50jb27/view> [in Ukrainian].

4. Kilnytskyi O. Konkurentnyi enerhorynok: choho chekati promyslovym spozhyvacham. Retrieved from <https://mind.ua/publications/20195031-konkurentnij-energorinok-chogo-chekati-promislovim-spozhyvacham> [in Ukrainian].

5. Maistro S. V., & Voloshyn O. L. Kontseptualni zasady stratehii derzhavnoho rehuliuвання та perspektyvy rozvytku alternatyvnoi enerhetyky v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vol. 3(50). P. 133–140 [in Ukrainian].

Serhii Moskaliuk. Modern problems and contradictions of implementation of the State Energy Policy of Ukraine

Implementation of strategic tasks of energy sector development, implementation of large-scale measures for technical renewal and modernization of fixed assets, as well as consistent implementation of competitive relations in the fuel and energy complex and adjacent energy markets are significantly complicated due to the imperfection of the state tariff and tariff, the lack of objective methodological approaches to the determination of economically justified level of prices and tariffs for energy for different categories of consumers.

Recent research and publications analysis. Scientists such as Baryakhtar V., Voloshin O., Kilnitsky O., Kuhar V., Maistro S., Palshin G. and others have devoted their publications to the analysis of existing problems and contradictions of the implementation of the state energy policy of Ukraine in the current conditions. However, many issues regarding the problematic aspects of energy sector development and the effectiveness of Ukraine's state energy policy implementation remain poorly understood.

The purpose of the study is to analyze the existing problems and contradictions of the implementation of the state energy policy of Ukraine in the current conditions.

In a market economy, energy prices in the domestic market must be economically justified, that is, reflect the real costs of its purchase (production), transportation and delivery. In addition, the World Bank adheres to the need to build the most transparent energy market in Ukraine, including bringing prices to an economically sound level. Carrying out a real pricing reform in the energy sector will have a positive effect on improving the competitiveness of the Ukrainian economy in the long run.

Key words: state energy policy, mechanisms of real state energy policy, state competitive policy in energy sphere, energy market.

Надійшла до редколегії 18.11.19

Ганна ПАШКОВА

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ
ДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

Досліджуються зміст і сутність явища корупції як системної можливості протиправних діянь та порушення встановлених суспільних норм з позиції публічного управління. Визначаються причини й передумови виникнення та прогресування поширення цього явища на теренах України, що дозволяє визначити напрями модернізації управлінських підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України.

Ключові слова: публічне управління, корупція, управлінські підходи та принципи, сприйняття корупції, фактор мотивації, роль освіти, колективна співпраця, доброчесність.

Однією з вагомих внутрішніх загроз національному розвитку України є високий рівень корупції. Так, за Індексом сприйняття корупції Україна у 2018 р. посіла 120-те місце серед 180 країн із показником 32 бали [11]. Хоча за рік країні вдалося піднятися в цьому рейтингу на 10 позицій (зі 130-го місця у 2017 р.), такий стан, зазначають науковці, усе ще є загрозою сталому розвитку та захисту національних інтересів.

Фактор поширення корупції належить до категорії найвагоміших внутрішніх загроз національним інтересам, які є об'єктом впливу (реагування) спеціальних суб'єктів [1]. Сьогодні корупція є небезпечним соціально-політичним явищем, однією з ключових загроз успішному розвитку та перебудові держави на шляху її європейської інтеграції. Таким чином, антикорупційна діяльність у публічному управлінні має надзвичайно важливе значення та високу пріоритетність. Відповідно боротьба з корупційними проявами та суспільним сприйняттям цього явища нині повинна ґрунтуватися на регулярних оцінюваннях ситуації в регіонах, а національна та локальні стратегії зі зниження рівня сприйняття корупції населенням країни мають бути розрахованими на довгостроковий період. Така діяльність сьогодні має базуватися на чітких принципах, які визначають межі антикорупційної політики. Тому дотримання цих принципів може слугувати вимірником ефективності антикорупційної політики держави.

У наукових роботах, присвячених запобіганню корупції, увага акцентується на заходах державної політики. Цьому напрямку, зокрема, присвячені праці таких учених, як: В. Бутенко, Н. Гончарук, О. Драган, Я. Кондратьєв, А. Кірпишніков, В. Кохан, Т. Крушельницька, В. Копейчиков, В. Лукомський, О. Матвеева, В. Овчинський, В. Погорілко, С. Серьогін, В. Скоробогачський, О. Сокирко, В. Тацій, С. Телешун, І. Туркевич. Загалом сьогодні досить багато вітчизняних учених досліджують цей феномен з позицій концепції національної безпеки та сталого розвитку, проте практична не вирішеність цього питання вимагає посиленого розгляду.

Напрацювання науковців недостатньо вплинули на практичне формування в Україні підходу до якісної протидії факторам прояву корупції як у площині публічного управління, так і в площинах розвитку громадянського суспільства, бізнесу, що обумовлює необхідність проведення подальшого наукового пошуку в цьому напрямі.

Мета статті – визначити напрями модернізації управлінських підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України.

Корупція – історично сформоване та укорінене соціально-економічне явище, яке визначає сприйняття та підтримку людиною протиправних дій. Саме тому

© Пашкова Г. Г., 2019

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

корупція руйнує прозорість і рівність суспільно-економічних відносин, що формуються в державі. Створюючи передумови анархічної деструкції державних інститутів та довіри до них населення, корупція унеможливує повноцінну дію правових меж у суспільстві, деформує принципи демократії та стримує прогресивний суспільно-економічний розвиток.

Часто дослідники називають корупцію історичним спадком, кримінологічною тенденцією та вважають її не стільки правовим, скільки соціальним і моральним явищем [3, с. 38].

Майже вичерпний перелік протиправних діянь, які міжнародна спільнота класифікує як корупційні, наведений у Конвенції ООН проти корупції. Це:

- підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15);
- підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій (ст. 16);
- розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17);
- зловживання впливом (ст. 18);
- зловживання службовим становищем (ст. 19);
- незаконне збагачення (ст. 20);
- підкуп у приватному секторі (ст. 21);
- розкрадання майна в приватному секторі (ст. 22);
- «відмивання» доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23);
- приховування або безперервне утримання майна (ст. 24);
- перешкоджання здійсненню правосуддя (ст. 25) [2].

У законодавчому полі України корупція сьогодні розглядається як протиправна діяльність особи, яка полягає у використанні службовими особами їхніх прав і посадових можливостей для здобуття додаткової власної вигоди. Так, у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» наведено таке визначення корупції: «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди» [5].

Ураховуючи суспільно-ментальну природу корупції, слід зазначити, що це не просто окрема дія, вчинок чи порушення, це складне соціальне явище, пов'язане з рівнем розвитку суспільної свідомості, з одного боку, та системністю зусиль держави щодо формування правил суспільної поведінки – з іншого. В Україні корупція вважається певною «протиправною діяльністю посадових осіб публічної служби, що виникає в процесі реалізації їхніх владних повноважень і негативно впливає на різні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Тобто кожен державний службовець або особа, що такою не є, але займає посаду в органах публічної влади і до її компетенції належить прийняття певних управлінських рішень чи виконання певних дій адміністративно-розпорядчого характеру, потенційно може здійснювати корупційні дії і бути суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення» [3, с. 39].

Причиною виникнення та розвитку корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами її працедавця (зокрема, це орган державної чи місцевої влади) або між діями виборної особи та інтересами суспільства [3, с. 39]. При цьому причини корупції, як правило, можна умовно поділити на історичні, інституційні, політичні, економічні та суспільні. В Україні як пострадянській країні історично сформувалося, що влада в суспільному середовищі асоціюється із застосуванням сили і примусу, з одного боку, та наданням стабільного мінімального набору суспільних благ – з іншого. Тому рівень довіри до її представників протягом десятиліть залишається низьким, проте це не зменшує рівня патерналістських очікувань від населення, що здійснює складний перехід від соціалістичного минулого до ринкових відносин сучасного типу.

Інституційні викривлення сприяють виникненню та процвітанню такого деструктивного явища, як корупціоналізація відносин у системі надання публічних послуг. Вона обумовлюється такими причинами: розмиті посадові повноваження, недостатньо високий рівень гласності та прозорості діяльності публічного органу та його представників, низький індекс підзвітності громади, що веде до виникнення особистих стимулів діяльності чиновників та, передусім, відсутність системи покарання за порушення встановлених правил професійної діяльності.

Проте, на наше глибоке переконання, основними є саме суспільні причини корупції. Серед них, зокрема, ментальна терпимість громадян до самого явища корупції як способу задоволення власних інтересів в обхід діючим правилам і процедурам, лояльність до осіб, які наважуються на ризиковані корупційні діяння, тривале примирення з беззаконням та адаптація до нього як до спотвореної норми буття.

І, нарешті, основа вирішення проблем корупції та подолання її наслідків – національне законодавство, яке досі містить глибокі прогалини, що дозволяють проведення корупційних дій та операцій, а також дає можливість уникнути покарання за обминання норм законності.

Як наслідок, за останні десятиліття корупція охопила всі ланки публічного управління, гальмуючи євроінтеграцію України та її намагання прискорити власний суспільно-економічний та інституційний розвиток.

Національне антикорупційне бюро України розраховувало збитки від результатів корупції – діянь чиновників. За станом на 26 листопада 2019 р. бюро прозвітувало про 783 антикорупційних провадження, 140 повідомлень про підозру, висунення 412 обвинувачень та скерування 231 справи до суду й винесення 36 вироків [4]. Та незважаючи на досягнутий останніми роками прогрес, Україна все ще значно відстає від провідних позицій європейського рейтингу: згідно з глобальним Індексом сприйняття корупції наша країна (за підсумками 2018 р.) зайняла лише 120-те місце серед 180 країн [11].

Останнім часом західні донори прогресивно здійснювали інвестиції в розвиток України як держави, що досі не завершила перехід від посткомуністичної до ринкової формації. Однак ефективність освоєння зовнішніх інвестицій, їх окупність суттєво знижені через численні випадки корупції та нецільового використання отриманих ресурсів на вищому рівні освоєння коштів [9]. Навіть сьогодні, після структурних реформ системи публічного адміністрування, що досі тривають та засвідчують свою чималу результативність, яка прогресує, корупція процвітає в державних структурах усіх рівнів публічної влади в Україні, про що свідчать прояви глибокої і все ще потужної економічної, соціальної та політичної кризи, відсутність стрімкості прогресу в реформуванні суспільних служб, а також стабільна нерівномірність у розподілі національного доходу, що виявляється в латентній відсутності середнього класу як такого із заміною його на тотально бідне населення. Тому «точкові» успіхи реформ (адміністративної, децентралізації влади тощо) стають нечіткими й розмитими через відсутність механізму виявлення і покарання порушень законодавства та зловживання посадовими повноваженнями, неправомірного привласнення здобутків і доходів посадовими особами [3, с. 41 – 42]. Завдання впорядкування цієї системи та приведення її до європейських норм і стандартів має бути однозначною прерогативою держави.

Через фактичну відсутність такої системи у державі на місцевому рівні триває розпорошення чи пряме розкрадання ресурсів та публічних активів олігархічними угрупованнями і окремими посадовими особами, серед яких особи, наближені до кіл політичних еліт. Національні лідери політичних еліт теоретично спроможні створювати дієві інституційні та організаційні структури, які працюватимуть на благо громад та запобігатимуть розкраданню суспільного майна, адже вони мають

доступ до ресурсів та джерел отримання всієї необхідної інформації, оновлення знань. Проте спрощення останніми роками доступу до донорської допомоги, зокрема з ЄС та США, разом із відсутністю механізму контролю за використанням донорських коштів, дає можливість «відмивання» донорських коштів через тіньову проектну діяльність [6]. Як наслідок такої інституційно-організаційної свободи, згідно з даними Global Financial Integrity, з кожним доларом, який надходить в Україну, 6,25 дол. США залишають її територію [9]. Тому очевидно, що продовження практики грантової підтримки України та її кредитування не принесе очікуваних результатів без зміни умов освоєння таких інвестицій. Адже кредити та донорські кошти мають сприйматися грантоотримувачами не як донорська безповоротна допомога, а як інвестиція в розвиток, що потребує розробки стратегії вкладання та використання отриманих коштів.

Одним із найдієвіших способів протидії корупції шляхом розроблення ефективної поведінкової стратегії, на переконання Транспаренсі Інтернешнл, є підтримка співпраці або синергичні «колективні дії» [10]. Особливо актуально це в галузях чи на територіях, де корупція є системним та поширеним явищем, а індивідуальні дії мають обмежений ефект. Синергична співпраця включає діяльність із розширення операційного середовища: налагодження тісної взаємодії в межах державно-приватного партнерства; взаємодія з громадськістю у проведенні заходів з реформування законодавства чи правозастосування; підвищення рівня обізнаності громадянського суспільства для нарощування потенціалу протидії корупції та організації суспільного нагляду.

Таку співпрацю між зацікавленими сторонами Транспаренсі Інтернешнл називає «колективними діями» і описує їх як «спільний стійкий процес суспільного розвитку» [8] та «структуровані зусилля, які об'єднують суб'єктів управління, приватного сектору з іншими зацікавленими сторонами з метою запобігання корупції та поліпшення ділового середовища в конкретному контексті» [7] (переклад автора. – Г. П.).

Колективні дії названо найдієвішим інструментом вирішення проблеми поширення антикорупційних викликів шляхом заміни індивідуальних спроб скоординованими спільними повсюдними зусиллями, що примножує потенціал публічного управління. Колективні дії також сприяють створенню здорового суспільно-політичного, управлінського та економічного середовища, підвищенню обізнаності та формуванню системи суспільного нагляду за порушеннями. З одного боку, це площина законодавчих норм, з іншого – змін у ментальності та поведінковій моделі нації, що потребує корекції в частині осудження, а не підтримки зловживань з боку інших.

Колективний опір порушенням у будь-якому їх прояві, формування чіткого уявлення про способи реагування на помічені правопорушення або зловживання – шлях до відновлення основ розвитку громадянського суспільства. Разом із закріпленням на законодавчому рівні системи покарання за правопорушення та професійну недоброчесність публічного службовця колективний опір стає також і ключем до відновлення довіри населення до державних інституцій, втраченої за роки тоталітарного режиму, заснованого на насильницькому примусі.

Відповідно колективна співпраця апелює до поняття колективного інтересу та спільної національної мети, що, з позиції публічного управління, передбачає встановлення конкретної довгострокової мети та системи коротко- та середньострокових цілей, спрямованих на зниження рівня корупції, підвищення рівня доброчесності та трансформації корпоративної культури. Досягнення мети подолання корупції та досягнення високого рівня доброчесності публічних службовців вимагає узгодженості зусиль і різноманіття заходів, включаючи ефективні санкції та доступ до інформації, чого можна досягти тільки шляхом колективних дій.

Оновлені принципи публічного управління стосовно ініціювання та розвитку колективної діяльності щодо формування умов доброчесності та недопущення корупції зводимо до такого:

- наявність політичної волі – вираження стійкої зацікавленості суб'єктів прийняття рішень в ініціюванні якісних змін системи;

- забезпечення фінансової стійкості, що передбачає безперервність та поступовість процесу фінансування реформ публічного управління до набуття системою ознак належної за європейськими стандартами;

- підвищення рівня обізнаності й поінформованості громадян та забезпечення вільного доступу до інформації через систему формальної й неформальної освіти, а також освіти протягом життя. Знання та закладені через систему освіти особистісні й колективні орієнтири є ключовим базисом до суспільного опору проявам корупції;

- врахування контексту та локальних умов. Ініціативи повинні вирішувати наявні місцеві проблеми, і тому управлінські рішення мають завжди враховувати контекст. Міжнародна підтримка та орієнтація на міжнародні стандарти можуть суттєво сприяти успіху законодавчих ініціатив, проте цілі та рішення повинні бути локалізованими та конкретними, поширювати вплив дії законів та підзвітність посадових осіб, тобто врахування контексту включає орієнтацію як на зовнішні фактори, такі як політичне та економічне середовище, так і на внутрішні потреби й можливості, такі як: якість публічного управління, рівень фінансової спроможності;

- залучення фасилітаторів. Авторитет незалежного фасилітатора як носія знань та рольової моделі поведінки має вирішальне значення для моделювання суспільної свідомості в колективах, що є вкрай ефективним на публічній службі. Фасилітаторами можуть бути лідери відомих громадських організацій, бізнес-асоціацій;

- визначення проблем, оцінювання ризиків та ідентифікація зацікавлених сторін. Ретельний аналіз проблем та ризиків, пов'язаних із впровадженням політик та залученням потенційно зацікавлених сторін, що можуть забезпечити успішну реалізацію антикорупційних заходів, має вирішальне значення. Уповноважені органи повинні розуміти контекст, ідентифікувати проблемні місця і бар'єри впровадження антикорупційних ініціатив та знати все про зовнішнє і внутрішнє середовище для оптимізації планування та забезпечення точкового впливу;

- здійснення належного управління. Для прийняття рішень процесу планування діяльності повинні бути чіткими, прозорими, гнучкими і прийматися всіма учасниками відповідного процесу;

- цілепокладання. Цілі боротьби з корупцією мають бути амбітними, але при цьому реалістичними, за смарт-підходом: конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні й обмежені часом;

- прояв довіри та залучення зацікавлених сторін. Потенційно корисні гравці часто приєднуються до цих процесів неохоче. Для забезпечення плідної співпраці треба мати достатньо часу, інструментів та ресурсів. Звернення до бізнесу може відбуватися через різні канали, залежно від контексту та цільової аудиторії, наприклад: через кампанії в соціальних мережах, використання пропозицій міжнародних донорів, партнерських мереж тощо;

- створення повідомлень та їх адресне спрямування. Хороша комунікаційна стратегія потребує від управлінських органів докладання належних зусиль та часу. Модероване мережеве спілкування має в цьому процесі вирішальне значення;

- мотивація стейкхолдерів та управління їх очікуваннями й сподіваннями. Усі залучені гравці повинні побачити переваги від своєї активності, що забезпечить їх довгострокове залучення. Особливо стимули можуть бути цінним інструментом, коли бізнес неохоче приєднується. Як стимули можна розглядати доступ до закритих професійних мереж, що позитивно впливають на престиж та репутацію членів, донорського фінансування бізнесу, освітніх короткострокових курсів [10].

Таким чином, результати аналізу явища корупції як системної можливості протиправних діянь та порушення встановлених суспільних норм дозволили оновити комплекс підходів до протидії корупції в контексті забезпечення євроінтеграційного розвитку України. До таких нових підходів ми відносимо: наявність політичної волі; забезпечення фінансової стійкості; підвищення рівня суспільної обізнаності й поінформованості; урахування контексту та локальних умов; залучення фасилітаторів; визначення проблем, оцінювання ризиків та ідентифікацію зацікавлених сторін; здійснення належного управління; цілепокладання; прояв довіри та залучення зацікавлених сторін; створення повідомлень та їх адресне спрямування; мотивація стейкхолдерів та управління їх очікуваннями й сподіваннями.

Список використаних джерел

1. Комірчий П. О. Поширення корупції як загроза національним інтересам України / П. О. Комірчий. – Режим доступу : <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupcyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнар. док. від 31 жовт. 2003 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
3. Крушельницька Т. А. Сингулярність корупції як гальмівного чинника сталого розвитку України / Таїсія Крушельницька, Ольга Матвеєва // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2018. – № 4(39). – С. 37 – 44.
4. Національне антикорупційне бюро України : звіт за результатами перевірки станом на 26 листоп. 2019 р. – 2019. – Режим доступу : <https://nabu.gov.ua>.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Abrams, N. A., & Fish, M. S. (2016, May 5). How Western aid enables grafted diction in Ukraine. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/05/how-western-aid-enables-graftaddiction-in-ukraine/?noredirect=on&utm_term=.3b286ac2f3dc.
7. Basel Institute on Governance. (2018). *Anti-Corruption Collective Action: Success factors, sustainability, and strategies. Insights and recommendations from two Workshops*. Retrieved from https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/181109_Working-Paper-27_Zero-Draft_06.pdf.
8. Basel Institute on Governance. (2015). *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*. Retrieved from https://www.collectiveaction.com/sites/collective.localhost/files/publications/2015_integritypacts_learningreview_en-4.pdf.
9. Global Financial Integrity (2015). *Report on Corruption*. Washington: GFI. Retrieved from https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf.
10. Schoberlein, J. (2019, May 15). Best practices in collective action for business integrity. General success factors and case studies from Eastern Europe. *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*.
11. The Corruption Perceptions Index 2018. In *Transparency International*. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018.

List of references

1. Komirchyi P. O. Poshyrennia koruptsii yak zahroza natsionalnym interesam Ukrainy. Retrieved from <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupcyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html> [in Ukrainian].
2. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii: mizhnar. dok. vid 31 zhovt. 2003 r. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 [in Ukrainian].
3. Krushelnytska T. A., & Matveieva O. Yu. Synhuliarnist koruptsii yak halmivnoho chynnyka staloho rozvytku Ukrainy. *Derzh. upr. ta mists. samovriadyvannia*. 2018. № 4(39). P. 37–44 [in Ukrainian].
4. Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy: zvit za rezultatamy perevirky stanom na 26 lystop. 2019 r. Retrieved from <https://nabu.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
6. Abrams, N. A., & Fish, M. S. (2016, May 5). How Western aid enables grafted diction in Ukraine. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/05/how-western-aid-enables-graftaddiction-in-ukraine/?noredirect=on&utm_term=.3b286ac2f3dc [in English].
7. Basel Institute on Governance. (2018). *Anti-Corruption Collective Action: Success factors, sustainability, and strategies. Insights and recommendations from two Workshops*. Retrieved from https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-06/181109_Working-Paper-27_Zero-Draft_06.pdf [in English].
8. Basel Institute on Governance. (2015). *Learning Review: Transparency International's Integrity Pacts for Public Procurement*. Retrieved from https://www.collectiveaction.com/sites/collective.localhost/files/publications/2015_integritypacts_learningreview_en-4.pdf [in English].
9. Global Financial Integrity (2015). *Report on Corruption*. Washington: GFI. Retrieved from https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf [in English].
10. Schoberlein, J. (2019, May 15). Best practices in collective action for business integrity. General success factors and case studies from Eastern Europe. *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [in English].
11. The Corruption Perceptions Index 2018. In *Transparency International*. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018 [in English].

Hanna Pashkova. Modernization of managerial approaches to combating corruption in the context of ensuring the European integration of Ukraine

The article investigates the phenomenon of corruption as a systemic possibility of forbidden actions and violation of established norms in public administration. Corruption is drawn here as a dangerous social and political phenomenon that emerges as one of the key threats and impediments to the successful development and reconstruction of a country on the way of its European integration. It emerges due to such reasons as blurred authority, insufficient publicity and transparency of the public institution and its' representatives activity, low index of accountability, which leads to the emergence of personal incentives for officials and, above all, the absence of penalties for violations of rules. Accordingly, the fight against corruption and the public perception of this phenomenon should now be based on regular assessments of the situation in the regions. And national and local strategies to reduce the perception of corruption by the population of the country should be targeted for the long term. Such activities should be based today on the clear principles that define the limits of anti-corruption policy on the central level. Therefore, adherence to these principles can serve as a measure of the efficiency of the state's anti-corruption policy. The prerequisites for the emergence and progression of this phenomenon on the territory of Ukraine have been determined in the article. The following principles include: political will; financial stability; public awareness raising; assessing the context and local conditions; engaging facilitators; problem identification, risk assessment and stakeholders identification; good governance; complex goal setting; a display of trust and stakeholder engagement; message creation and directing; motivating stakeholders and their expectations framing.

Key words: public administration, corruption, managerial approaches and principles, perception of corruption, motivation factor, role of education, collective cooperation, integrity.

Надійшла до редколегії 29.11.19

Олег ПОШЕДІН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

АДАПТАЦІЯ НАТО ДО СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА МЕХАНІЗМИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ОРГАНІЗАЦІЄЮ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ

Характеризуються зміни, які відбуваються в НАТО у відповідь на виклики сучасності. Сьогодні НАТО як ключовий елемент європейської та євроатлантичної безпеки, адаптується до змін у сучасному безпековому середовищі шляхом підвищення спроможності реагувати на будь-які загрози. На зміни в альянсі найбільше вплинула російська агресія проти України, а також події на Близькому Сході і в Північній Африці. Основна увага приділяється Силам реагування НАТО, кібербезпеці та розвідці. В умовах, коли Росія порушила міжнародне право, Україні необхідно шукати зовнішні механізми, які гарантуватимуть її суверенітет і незалежність. Наголошується, що членство в НАТО є єдиною надійною гарантією суверенітету і територіальної цілісності України. Уже сьогодні співробітництво з НАТО допомагає забезпечувати воєнну і зовнішньополітичну безпеку України.

Ключові слова: Організація Північноатлантичного договору, механізми співробітництва України з НАТО, нейтральний статус, суверенітет.

Анексія Російською Федерацією (РФ) Криму, активізація підривної діяльності проти нашої держави, розв'язання війни на Сході України, посилення інформаційно-психологічного тиску на Україну з метою дестабілізації соціально-політичної ситуації – усе це актуалізувало питання національної безпеки нашої держави. В умовах, коли РФ порушила базові міжнародно-правові принципи, закріплені в Статуті ООН і Гельсінському заключному акті, а провідні безпекові міжнародні організації, членом яких є Україна, виявили неспроможність стати на заваді агресивним діям Росії, Україні необхідно шукати інші зовнішні механізми, які гарантуватимуть її суверенітет і незалежність. Адже, незважаючи на успіхи у реформуванні Збройних сил України і всього сектору безпеки й оборони, нашій державі складно протистояти Росії в прямому збройному протистоянні. Таким зовнішньополітичним механізмом може стати членство в НАТО – організації, яка є найбільш успішним оборонним союзом сучасності.

Проблематику НАТО досить часто розглядають учені, політики і дипломати у контексті дослідження національної безпеки [7; 10]. Напрями зміцнення національної безпеки (у тому числі шляхом європейської та євроатлантичної інтеграції) та визначення зовнішньополітичних пріоритетів України в умовах російської агресії аналізували у своїх публікаціях О. Шамшур, М. Капітоненко [11; 12]. Перспективи розвитку співробітництва України з НАТО також були предметом окремого розгляду дослідників [8]. В. Корнілова та С. Речич окремо досліджували цивільні і воєнно-політичні аспекти співробітництва України з Альянсом [3; 6]. Органи державної влади, судової та правоохоронної системи як провідні учасники процесу європейської та євроатлантичної інтеграції вивчав В. Бесчасний [9]. Безпосередньо НАТО також була об'єктом досліджень українських науковців. Вивчалися міжнародно-правові аспекти миротворчих операцій НАТО в Південно-Східній Європі [1] та особливості реалізації сучасної Стратегічної концепції Альянсу [4].

Водночас варто зазначити, що з проголошенням Україною позаблокового статусу у 2010 р. тематика НАТО фактично перебувала поза увагою українських дослідників. Зміни в міжнародному безпековому середовищі зумовили суттєву

трансформацію Альянсу, яку варто досліджувати з метою донесення до українського суспільства значення тієї ролі, яку НАТО відіграє в системі євроатлантичної безпеки. Крім того, в умовах постійної військової загрози з боку РФ співробітництво з НАТО є одним із механізмів забезпечення національної безпеки України.

Метою статті є характеристика змін, які відбуваються в НАТО у відповідь на сучасні виклики, та визначення перспектив співробітництва України з Альянсом.

Сьогодні НАТО як ключовий елемент європейської та євроатлантичної безпеки адаптується до змін у сучасному безпековому середовищі. На зміни в Альянсі найбільше вплинула російська агресія проти України, а також події на Близькому Сході і в Північній Африці. Наочною демонстрацією того, як на НАТО вплинули зазначені події, є обсяг щорічних звітів Генерального секретаря НАТО. Якщо звіт за 2014 р. нараховував лише двадцять чотири сторінки, то всі наступні звіти за обсягом значно перевищують його і коливаються від ста двадцяти до ста тридцяти шести сторінок [23 – 26].

Підвалини сучасної адаптації НАТО заклав саміт в Уельсі 2014 р. На саміті главами держав та урядів, які брали участь у засіданні, затвердили план НАТО щодо забезпечення готовності. Цей план є відповіддю Альянсу на зміни в безпековому середовищі і містить заходи, необхідні для того, щоб НАТО могла повною мірою розв'язувати проблеми безпеки, з якими він може зіткнутися [27]. Зрозуміло, що всі напрями адаптації є важливими. Основну увагу ми сконцентрували на Силах реагування НАТО, кібербезпеці та розвідці.

Сили реагування НАТО створені у 2002 р., але тільки після російської агресії проти України вони почали перетворюватися на повноцінні багатонаціональні сили, здатні оперативно реагувати на весь спектр викликів безпеки. У 2014 р. на саміті в Уельсі вирішено підвищити оперативність Сил реагування НАТО та створити в їх складі Об'єднані оперативно-тактичні сили дуже високої готовності [27]. Із цього часу Сили реагування НАТО зросли з 13 000 до майже 40 000 особового складу. Об'єднані оперативно-тактичні сили дуже високої готовності нараховують 5 000 осіб [24], основою у 2019 р. була німецька 9-та Панцерлербригада. Нідерланди і Норвегія надавали підтримку німецькому контингенту за допомогою авіаційних та механізованих підрозділів [16]. Загальне командування Силами реагування НАТО здійснює Верховний головнокомандувач об'єднаних збройних сил НАТО в Європі. Рішення ж щодо застосування Сил реагування НАТО приймає Північноатлантична рада – найвищий політичний орган НАТО.

Питання кіберзахисту уперше на офіційному рівні в НАТО почали обговорювати ще на Празькому саміті 2002 р. Перша ж політика з кіберзахисту з'явилася в Альянсі лише у 2008 р. На саміті в Уельсі у вересні 2014 р. союзники схвалили нову політику кіберзахисту і затвердили відповідний план дій. Зокрема, зазначено, що кібернапади можуть досягати такого рівня, який загрожуватиме національному та євроатлантичному процвітання, безпеці і стабільності. Їх вплив може бути таким само руйнівним для сучасних суспільств, як і звичайні збройні напади. Кіберзахист визнано частиною основного завдання НАТО в забезпеченні колективної оборони. Рішення про застосування статті 5 унаслідок кібернападу буде приймати Північноатлантична рада на індивідуальній основі в кожному конкретному випадку [27].

На саміті в Брюсселі у 2018 р. лідери країн-членів Альянсу домовилися створити новий центр операцій у сфері кіберпростору як частину посиленої командної структури НАТО. Центр забезпечить ситуаційну обізнаність та координацію операційної діяльності НАТО в кіберпросторі. Союзники також погодилися, що НАТО може використовувати національні кібернетичні можливості для своїх місій та операцій [13]. Сьогодні триває робота з перетворення кіберпростору на сферу операцій НАТО, у тому числі за допомогою

навчальної підготовки та навчань. Під час навчань фахівці з кіберзахисту з усього Альянсу перевіряються на здатність захистити мережі НАТО і окремих країн. Метою подібних навчань є удосконалення координації і співпраці між НАТО і членами Альянсу, посилення здатності захищати кіберпростір Альянсу і проводити в ньому відповідні операції [14].

Кіберзахист є важливою галуззю співпраці НАТО з ЄС. Співробітники НАТО і ЄС все активніше проводять спільні навчання, що містять елементи кіберзахисту. Після того як у 2016 р. керівники НАТО і ЄС підписали спільну декларацію, обидві організації обмінюються детальними даними про свої підходи до врегулювання кризових ситуацій у кіберпросторі [26].

Об'єднана розвідка, спостереження та рекогносцювання виконує стратегічно важливу функцію, забезпечуючи наявність належної інформації і розвідувальних даних, щоб у такий спосіб військове і цивільне керівництво мало повну картину ситуації для ухвалення рішень.

У короткотерміновій перспективі зусилля у сфері об'єднаної розвідки, спостереження та рекогносцювання зосереджено на тому, щоб краще поєднати наявні ресурси й оптимізувати обмін інформацією, на повну силу використавши систему наземного спостереження Альянсу, внутрішні ресурси НАТО, а також удосконалити об'єднану розвідку, спостереження та рекогносцювання як на рівні НАТО, так і в окремих державах-членах. Система наземного спостереження Альянсу складається з безпілотних літаків Глобальний яструб (Global Hawk). Ця програма є показовим прикладом вагомості трансатлантичного співробітництва, адже участь у ній беруть 15 держав-членів Альянсу, а саме: Болгарія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Німеччина, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Норвегія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія і США [25].

Система наземного спостереження Альянсу стане першою системою розвідки, спостереження і рекогносцювання у власності і використанні НАТО. Забезпечуючи здатність вести спостереження і контролювати все, що відбувається на землі, ця система надасть Альянсу і його членам всеохопну обізнаність із ситуацією на землі. Система наземного спостереження Альянсу забезпечуватиме спостереження за великими ділянками території за допомогою дистанційно керованих літаків, здатних діяти на значній відстані за будь-яких погодних умов і будь-якого освітлення. За допомогою найсучасніших радіолокаційних датчиків система наземного спостереження Альянсу буде в змозі виявляти і постійно відстежувати будь-які рухомі об'єкти та забезпечувати радіолокаційну зйомку ділянок, що становлять інтерес, як на землі, так і на морі, доповнюючи потенціал системи дальнього радіолокаційного виявлення й управління (АВАКС) НАТО.

Флот літаків АВАКС забезпечує командування й управління в повітрі, повітряне й морське спостереження, а також управління бойовим простором. Хоча флот літаків АВАКС НАТО несе службу понад тридцять п'ять років, він неодноразово підлягав модернізації, залишаючись передовим за технічним оснащенням відповідно до сучасних вимог. Сьогодні літаки АВАКС знають модернізації, яка покликана поліпшити механізми виявлення й обміну інформацією. Здійснюється заміна аналогового обладнання, забезпечуючи відповідність нормам у галузі контролю повітряного руху й умовам польотів, що розширить доступ літаків системи АВАКС до міжнародного повітряного простору.

У 2017 р. у штаб-квартирі НАТО в Брюсселі створюється нове Об'єднане управління розвідки і безпеки, завданням якого є надання точного аналізу розвідувальних даних у режимі реального часу керівництву Альянсу з метою прискорення процесу ухвалення рішень. У новому Управлінні працюють цивільні й військові аналітики. Відколи створено управління, обсяг розвідувальної інформації НАТО збільшився більш ніж на 40 %, а відділ аналізу гібридних загроз

і відділення розвідки з питань тероризму сприяли вдосконаленню здатності відстежувати й аналізувати гібридні загрози та терористичну діяльність [25].

Серед інших напрямів адаптації слід згадати розгортання чотирьох багатонаціональних бойових групи на території Естонії, Латвії, Литви і Польщі під проводом Великої Британії, Канади, Німеччини і США, реформування військової командної структури Альянсу, створення багатонаціонального регіонального командування сил спеціальних операцій. Перед обличчям новітніх викликів безпеки в Чорноморському регіоні збільшено присутність НАТО на південно-східному кордоні Альянсу (розгортання багатонаціональної навчальної бригади, а також збільшення присутності в Чорноморському регіоні військово-повітряних і військово-морських сил). НАТО також узгодила пакет заходів із поліпшення інформованості про ситуацію в Чорноморському регіоні й вирішила посилити підтримку Грузії та України в таких галузях, як: підготовка військово-морських сил і берегової охорони, портів візити, навчання та обмін інформацією [19].

НАТО є найуспішнішою і найпотужнішою організацією колективної оборони сучасності. Згідно з дослідженням інституту Брукінгса, за минулі п'ять століть існувало шістьдесят три великих альянси, з яких лише десять проіснували понад сорок років [22]. У 2019 р. НАТО відсвяткувало сімдесят років з моменту створення і впевнено дивиться в майбутнє. Крім того, унікальність НАТО полягає в тому, що це не простий оборонний союз, а повноцінна міжнародна організація, яка передбачає військово-політичну інтеграцію своїх членів.

Говорячи про перспективи співробітництва України з НАТО, варто наголосити на такому. На саміті Альянсу у Варшаві у 2016 р. зазначено, що з 2014 р. масштаби співпраці НАТО з Україною на політичному рівні є безпрецедентними. Для співпраці використовуються такі механізми, як: Річна національна програма, Процес планування та огляду сил, Комплексний пакет допомоги (КПД) [17]. До КПД, крім програм з нарощування потенціалу та консультативної підтримки, входить низка трастових фондів. Наприклад, Цільовий фонд у галузі командування, управління, комунікацій і комп'ютеризації (С4) має на меті допомогти Україні реорганізувати й модернізувати структури Збройних сил України (ЗСУ) і потенціал у галузі командування, управління, комунікацій і комп'ютеризації. Як результат, підрозділи ЗСУ набувають оперативної сумісності з силами НАТО і можуть брати участь у навчаннях і операціях під проводом Альянсу, підвищуючи в такий спосіб власну боєготовність. Провідними країнами в рамках проєкту є Канада, Німеччина і Велика Британія. Агенція НАТО з питань зв'язку та інформації виступає в ролі виконавчої структури.

Трастовий фонд з медичної реабілітації допомагає пораненим військовослужбовцям отримувати необхідне лікування, а також надає медичним реабілітаційним установам України сучасне обладнання. Цей фонд спрямований також на те, аби в Україні запрацювала стабільна система медичної реабілітації, яка б забезпечила тривале лікування. Починаючи з 2018 р. у межах фонду надається допомога щодо розробки навчальних програм, які були б визнані на міжнародному рівні, для підготовки таких фахівців, як протезист-ортопед і технік-ортопед, офіційно визнаних в Україні як професійні кваліфікації у 2016 р. Цільовий фонд кіберзахисту надає обладнання для підвищення стійкості України до кібератак, а фонд у галузі матеріально-технічного забезпечення і стандартизації підтримував поточну реформу системи матеріально-технічного забезпечення й стандартизації у ЗСУ, а також інших військових формуваннях [20].

Допомога НАТО та окремих країн Альянсу реалізується й шляхом практичної підготовки підрозділів та особового складу ЗСУ. Через таку підготовку з 2014 р. пройшли майже 20 тис. військовослужбовців ЗСУ. До кінця 2018 р. за стандартами НАТО підготовлено 13 батальйонних тактичних груп, а з 2019 р. започатковано підготовку бригад у повному складі [2].

Отже, співробітництво України з НАТО має інтенсивний характер і сприяє забезпеченню національної безпеки України. Водночас тільки повноправне членство в Альянсі може гарантувати військову безпеку.

Варто нагадати, що рішення в Альянсі ухвалюються консенсусом. Навіть одна країна може заблокувати вступ нашої країни в НАТО. Варто пригадати історію зі вступом в Альянс Республіки Північна Македонія, яка тривала більше ніж десять років через блокування відповідного рішення Грецією. На жаль, такі країни НАТО, як Німеччина і Франція тривалий час виступають проти членства України в Альянсі. Колишній президент Франції Н. Саркозі на симпозіумі «Франція, європейська безпека і НАТО у XXI сторіччі» у березні 2009 р. зазначив, що на саміті Альянсу в Бухаресті у 2008 р. Франція й Німеччина сказали «ні» прискоренню вступу України та Грузії в Альянс, незважаючи на підтримку такого рішення з боку США [21]. Російська агресія ще далі відсунула перспективи членства України в НАТО. До анексії Криму і розв'язання Росією війни на сході України небажання надавати Україні навіть перспективи членства в НАТО окремими країнами-членами можна було пояснити небажанням псувати стосунки з РФ. У сучасних умовах це означатиме пряму конфронтацію з нею. Мало ймовірно, що всі члени НАТО спроможні на такий виклик у своїй зовнішній політиці. У лютому 2015 р., перед візитом в Україну, президент Франції Ф. Олланд чітко наголосив, що Франція виступає проти членства України в Альянсі [5]. Навіть звичайна заява про необхідність проведення в майбутньому референдуму щодо членства України в НАТО викликала хвилю стурбованості у представників німецького уряду [15]. Необхідно визнати, що подібні підходи політиків підтримують окремі науковці. Так, напередодні сімдесятої річниці з дати заснування НАТО авторитетне американське видання «Форін афферс» надрукувало статтю професора міжнародних відносин Джорджтаунського університету Чарльза Купчана, який, пишучи про перспективи розширення Альянсу, наголошує, що після інтеграції Балкан НАТО має зачинити свої двері. На його погляд, розширення на схід і надання членства Грузії та Україні, як це обіцяно на саміті НАТО 2008 р., може призвести до відкритого конфлікту з Росією [18].

Нині НАТО успішно адаптується до змін у сучасному безпековому середовищі, являючи собою ключовий елемент європейської та євроатлантичної безпеки. Співробітництво з НАТО вже сьогодні сприяє реалізації державної політики національної безпеки й оборони та допомагає забезпечувати військову й зовнішньополітичну безпеку України. Водночас, зважаючи на те що всі рішення в НАТО ухвалюються консенсусом, членство України в Альянсі є досить віддаленою перспективою. За таких умов в Україні можна почути думки про необхідність оголошення Україною нейтрального статусу. Тут варто нагадати, що позаблоковий статус не врятував Україну від російської агресії. Не зробить це і нейтральний статус. Усі розмови про нейтралітет, неможливість вступу України в НАТО є нічим іншим, як маніпуляціями, визнанням української території зоною впливу РФ (саме ця країна прагне зупинки євроатлантичного доступу України), потуранням агресору та перекресленням прагнень України стати дійсно суверенною країною і назавжди позбутися російського диктату. Нагадаємо, що нейтралітет Молдови закріплений у конституції країни з 1994 р., однак це не допомогло Молдові відновити свою територіальну цілісність і змусити РФ вивести свої війська і озброєння з Придністров'я.

В умовах, що склалися, Україні необхідно максимально використовувати всі наявні механізми співробітництва з НАТО і, незважаючи на перепони, рухатися до визначеної мети – повноправного членства в Альянсі. Ситуація в майбутньому може змінитися, і Україна повинна бути готовою до членства в НАТО. Прикладом є надання томосу, який офіційно затверджує канонічний автокефальний статус

Православної церкви України. Ще на початку 2018 р. ця подія для багатьох громадян України здавалася малоймовірною. Те саме може статися з НАТО. Сьогодні ж особливу увагу варто приділити Річній національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО. Річна національна програма передбачає реформування сектору безпеки й оборони України відповідно до стандартів і рекомендацій Альянсу. За змістом вона збігається з Планом дій щодо членства в НАТО. Крім того, Річна національна програма сприяє демократизації України. Тут вимоги Альянсу повністю збігаються з вимогами ЄС. Отже, за виконання Річної національної програми відповідає весь Кабінет Міністрів України, а не тільки міністерство оборони, як багато хто вважає в Україні. У НАТО вступає вся країна, а не тільки ЗСУ. Практичні аспекти удосконалення існуючих механізмів співробітництва України з НАТО, перетворення Річної національної програми на справжній двигун євроатлантичної інтеграції України і повинні стати предметом досліджень українських науковців.

Список використаних джерел

1. Білоцький С. Д. Миротворчі операції НАТО в Південно-Східній Європі: міжнародно-правовий аспект : монографія / С. Д. Білоцький ; за наук. ред. О. В. Задорожного. – Київ : Промені, 2010. – 269 с.
2. За будь-яких обставин взаємини України з НАТО не будуть політичною «розмінною монетою», 18.04.2019 : [інтерв'ю з головою Місії України при НАТО В. Пристайко / записав Д. Шкурко] // Укрінформ : [вебсайт]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2683526-vadim-pristajko-glava-misii-ukraini-pri-nato.html?fbclid=IwAR2wR8zBvyE5x2U3b2U9Ug7OwOshsH74Vubrlt5LldqRBXw3h8kzNVhdofl> (дата звернення 11.02.2019).
3. Корнілова В. В. Розвиток взаємин Україна – НАТО: цивільний аспект співробітництва : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / Корнілова Владислава Володимирівна ; Київ. славіст. ун-т. – Київ, 2010. – 20 с.
4. Навроцький В. Б. Особливості реалізації сучасної стратегічної концепції НАТО : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Навроцький Володимир Богданович ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2011. – 20 с.
5. Олланд перед визитом в Київ: «Франція против вступлення України в НАТО», 05. 02. 2015 // BBC : [вебсайт]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/02/150205_ru_s_hollande_merkel_update (дата звернення 11.02.2019).
6. Речич С. Л. Воєнно-політичне співробітництво Збройних Сил України з НАТО (1991 – 2009 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22 / Речич Сергій Леонідович ; Нац. ун-т оборони України. – Київ, 2012. – 18 с.
7. Тютюнник В. Національна безпека України: проблеми пошуку її гарантів / Тютюнник Вадим. – Режим доступу : <https://cacds.org.ua/?p=2082> (дата звернення 11.02.2019).
8. Україна – НАТО: Сучасний стан відносин та перспективи розвитку : монографія / О. С. Власюк [та ін.] ; Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. – Київ : Фоліант, 2008. – 352 с.
9. Україна і НАТО: органи державної влади, судової та правоохоронної системи як провідні учасники процесу європейської та євроатлантичної інтеграції : монографія / В. М. Бесчасний [та ін.]. – Київ : Четверта хвиля, 2008. – 168 с.
10. Умланд А. Шість сценаріїв майбутнього України, 28.06.2017 / Андреас Умланд // Новое время. – Режим доступу : <https://nv.ua/ukr/opinion/shest-vneshnepoliticheskikh-stsenarijev-budushchego-ukrainy-1393068.html> (дата звернення 11.02.2019).
11. Шамшур О. Незручні думки на тему зовнішньої політики / О. Шамшур, М. Капітоненко // Дзеркало тижня. – 2014. – № 22. – Режим доступу : <https://dt.ua/international/nezruchni-dumki-na-temu-zovnishnoyi-politiki-.html> (дата звернення 11.02.2019).
12. Шамшур О. У пошуках втраченого часу: проблема вибору стратегії безпеки України / Шамшур О., Капітоненко, М. // Дзеркало тижня. – 2014. – № 40. – Режим доступу : <https://>

Public administration mechanisms

dt.ua/international/u-poshukah-vtrachenogo-chasu-problema-viboru-strategiyi-bezpeki-ukrayini_.html (дата звернення 11.02.2019).

13. *Brussels Summit Declaration*. Retrieved 11.07.2018 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=uk.

14. *Cyber Coalition helps prepare NATO for today's threats*. Retrieved 27.11.2018 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_160898.htm?selectedLocale=en.

15. Donahue, P., Delfs, A., & Arkhipov, I. (2014). *Merkel Said to Reject Ukraine NATO Bid as Rousing Tension*. Retrieved 24.11.2014 from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-26/merkel-said-to-reject-ukraine-s-nato-bid-over-russian-tensions>.

16. *Germany steps up to lead NATO high readiness force*. Retrieved 01.01.2019 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/news_161796.htm?selectedLocale=en.

17. *Joint statement of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of State and Government*. Retrieved 09.07.2016 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=en.

18. Kupchan, C. (2019, March 20). NATO Is Thriving in Spite of Trump. *Foreign Affairs*, 98(2). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-03-20/nato-thriving-spite-trump>.

19. *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the first meeting of the North Atlantic Council in Foreign Ministers' session*. Retrieved 04.04.2019 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165234.htm?selectedLocale=en.

20. *Relations with Ukraine*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm?selectedLocale=en.

21. Sarkozy, N. (2009, March 11). *Closing speech at the Conference on «France, European Defence and NATO in the Twenty-first Century»*. Retrieved from <http://www.acronym.org.uk/old/proliferation-challenges/nuclear-weapons-possessors/france/president-sarkozy-speech-france-european-defence-and-nato-march-2009?page=7>.

22. *The Secretary General's Annual Report 2014*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static_fl201.4/assets/pdf/pdf_2015_01/20150130_SG_AnnualReport_2014_en.pdf.

23. *The Secretary General's Annual Report 2015*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf.

24. *The Secretary General's Annual Report 2016*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm.

25. *The Secretary General's Annual Report 2017*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm.

26. *The Secretary General's Annual Report 2018*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm.

27. *Wales Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. Retrieved 05.09.2014 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en.

List of references

1. Bilotskyi S. D. *Myrotvorchi operatsii NATO v Pivdenno-Skhidnii Yevropi: mizhnarodno-pravovyi aspekt*. Kyiv: Promeni, 2010. 269 p. [in Ukrainian].

2. Shkurko D. (Reporter). (2019, April 18). *Za bud-yakyykh obstavyn vzaïemyny Ukrainy z NATO ne budut politychnoiu «rozminnoi monetoïu»*. *Ukrinform*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2683526-vadim-pristajko-glava-misii-ukraini-pri-nato.html?fbclid=IwAR2wR8zBvyE5x2U3b2U9Ug7OwOshsH74Vubrlt5LIldqRBXw3h8kzNVhdoFI> [in Ukrainian].

3. Kornilova V. V. *Rozvytok vzaïemyn Ukraina – NATO: tsyvilnyi aspekt spivrobitnytstva: avtoref. dys. ... kand. ist. nauk : 07.00.02*. Kyiv, 2010. 20 p. [in Ukrainian].

4. Navrotskyi V. B. *Osoblyvosti realizatsii suchasnoi stratehichnoi kontseptsii NATO: avtoref. dys. ... kand. polit. nauk: 23.00.04*. Lviv, 2011. 20 p. [in Ukrainian].

5. *Olland pered vizitom v Kiev: «Frantsiya protiv vstupleniya Ukrainy v NATO»*, 05. 02. 2015. *VVS*. Retrieved from http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/02/150205_ru_s_hollande_merkel_update [in Russian].

6. Rechych S. L. *Voienno-politychne spivrobitnytstvo Zbroinykh Syl Ukrainy z NATO (1991 – 2009 rr.)*; avtoref. dys. ... kand. ist. nauk: 20.02.22. Kyiv, 2012. 18 p. [in Ukrainian].
7. Tiutiunyk V. *Natsionalna bezpeka Ukrainy: problemy poshuku yii harantiv*. 25.02.2015. Retrieved from <https://cacds.org.ua/?p=2082> [in Ukrainian].
8. Vlasiuk O. S. [ta in.]. *Ukraina – NATO: Suchasnyi stan vidnosyn ta perspektyvy rozvytku: monohrafiia*. Kyiv: Foliant, 2008. 352 p. [in Ukrainian].
9. Beschasnyi V. M. *Ukraina i NATO: orhany derzhavnoi vlady, sudovoi ta pravookhoronnoi systemy yak providni uchashnyky protsesu yevropeiskoi ta yevroatlantlychnoi intehtratsii*. Kyiv: Chetverta khvyliia, 2008. 168 p. [in Ukrainian].
10. Umland A. *Shist stsenariiv maibutnoho Ukrainy*, 28.06.2017. *Novoe vremia*. Retrieved from <https://nv.ua/ukr/opinion/shest-vneshnepoliticheskikh-stsenariiev-budushchego-ukrainy-1393068.html> [in Ukrainian].
11. Shamshur O., & Kapitonenko M. *Nezruchni dumky na temu zovnishnoi polityky. Dzerkalo tyzhnia*. 2014. № 22. Retrieved from <https://dt.ua/international/nezruchni-dumki-na-temu-zovnishnoyi-politiki-.html> [in Ukrainian].
12. Shamshur O., & Kapitonenko M. *U poshukakh vtrachenoho chasu: problema vyboru stratehii bezpeky Ukrainy. Dzerkalo tyzhnia*. 2014. № 40. Retrieved from <https://dt.ua/international/u-poshukah-vtrachenogo-chasu-problema-vyboru-strategiyi-bezpeki-ukrayini-.html> [in Ukrainian].
13. *Brussels Summit Declaration*. Retrieved 11.07.2018 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=uk [in English].
14. *Cyber Coalition helps prepare NATO for today's threats*. Retrieved 27.11.2018 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_160898.htm?selectedLocale=en [in English].
15. Donahue, P., Delfs, A., & Arkhipov, I. (2014). *Merkel Said to Reject Ukraine NATO Bid as Rousing Tension*. Retrieved 24.11.2014 from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-26/merkel-said-to-reject-ukraine-s-nato-bid-over-russian-tensions> [in English].
16. *Germany steps up to lead NATO high readiness force*. Retrieved 01.01.2019 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/news_161796.htm?selectedLocale=en [in English].
17. *Joint statement of the NATO-Ukraine Commission at the level of Heads of State and Government*. Retrieved 09.07.2016 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=en [in English].
18. Kupchan, C. (2019, March 20). *NATO Is Thriving in Spite of Trump*. *Foreign Affairs*, 98(2). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-03-20/nato-thriving-spite-trump> [in English].
19. *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the first meeting of the North Atlantic Council in Foreign Ministers' session*. Retrieved 04.04.2019 from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165234.htm?selectedLocale=en [in English].
20. *Relations with Ukraine*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm?selectedLocale=en [in English].
21. Sarkozy, N. (2009, March 11). *Closing speech at the Conference on «France, European Defence and NATO in the Twenty-first Century»*. Retrieved from <http://www.acronym.org.uk/old/proliferation-challenges/nuclear-weapons-possessors/france/president-sarkozy-speech-france-european-defence-and-nato-march-2009?page=7> [in English].
22. *The Secretary General's Annual Report 2014*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_01/20150130_SG_AnnualReport_2014_en.pdf [in English].
23. *The Secretary General's Annual Report 2015*. Retrieved from https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf [in English].
24. *The Secretary General's Annual Report 2016*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm [in English].
25. *The Secretary General's Annual Report 2017*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm [in English].
26. *The Secretary General's Annual Report 2018*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm [in English].
27. *Wales Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating

Public administration mechanisms

in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. Retrieved 05.09.2014 from https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en [in English].

Oleh Poshedin. NATO adaptation to current challenges and mechanisms of Ukraine's cooperation with the North Atlantic Treaty Organization

The purpose of the article is to describe the changes NATO undergoing in response to the challenges of our time. Today NATO, as a key element of European and Euro-Atlantic security, is adapting to changes in the modern security environment by increasing its readiness and ability to respond to any threat.

Adaptation measures include the components required to ensure that the Alliance can fully address the security challenges it might face. Responsiveness NATO Response Force enhanced by developing force packages that are able to move rapidly and respond to potential challenges and threats. As part of it, was established a Very High Readiness Joint Task Force, a new Allied joint force that deploy within a few days to respond to challenges that arise, particularly at the periphery of NATO's territory. NATO emphasizes, that cyber defence is part of NATO's core task of collective defence. A decision as to when a cyber attack would lead to the invocation of Article 5 would be taken by the North Atlantic Council on a case-by-case basis.

Cooperation with NATO already contributes to the implementation of national security and defense in state policy. At the same time, taking into account that all decision-making in NATO based on consensus, Ukraine's membership in the Alliance quite vague perspective. In such circumstances, in Ukraine you often can hear the idea of announcement of a neutral status. It is worth reminding that non-aligned status did not save Ukraine from Russian aggression. Neutral status will not accomplish it either. All talks about neutrality and the impossibility of Ukraine joining NATO are nothing but manipulations, as well as recognition of the Ukrainian territory as Russian Federation area of influence (this country seeks to sabotage the Euro-Atlantic movement of Ukraine). Think about it, Moldova's Neutrality is enshrined in the country's Constitution since 1994. However, this did not help Moldova to restore its territorial integrity and to force Russia to withdraw its troops and armaments from Transnistria.

Key words: North Atlantic Treaty Organization, mechanisms of Ukraine's cooperation with NATO, neutrality, sovereignty.

Надійшла до редколегії 27.11.19

УДК 351
doi: 10.33287/101911

Юрій ПРАВ

Міжрегіональна академія управління персоналом

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВИ В РЕФОРМУВАННІ ВІТЧИЗНЯНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ

Наголошується, що саме регіональний характер будівництва певним чином відображається на всьому інвестиційно-будівельному комплексі. Виділяються основні етапи процесу управління інвестиційно-будівельним комплексом: цілепокладання, цільового програмування, прогнозування та індикативного (рекомендаційного) планування. Визначаються поняття: «структура будівельного комплексу», «структура регіонального інвестиційно-будівельного комплексу» та «управління інвестиційно-будівельним комплексом». Розглядаються основні складники державного регулювання регіонального інвестиційно-будівельного комплексу. Зазначається, що у стратегії розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу одними з основних моментів є: модернізація парку будівельної та дорожньої техніки, необхідність державної участі в забезпеченні інноваційного складника та підготовки кадрів, наукове обслуговування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу, уміння керівників регіонів приймати правильні рішення, необхідність кооперування і централізації в господарській діяльності, розвиток системи захисту інвестиційних капіталів інвесторів. Доводиться ефективність запропонованих пропозицій.

Ключові слова: державне управління, регіональний інвестиційно-будівельний комплекс, інвестиційна програма.

Сьогодні значно зменшилися обсяги інвестицій у галузі інвестиційного комплексу, від яких, по суті, залежить структурна перебудова економіки. При цьому погіршується галузева структура інвестування, що виражається в збільшенні частки сировинних галузей, а також погіршується технологічна структура капітальних вкладень, знижується їх ефективність.

Вирішити проблему організаційно-економічного забезпечення сталого розвитку інвестиційно-будівельного комплексу неможливо без активного втручання держави в справи суб'єктів ринкової економіки. У вирішенні цього питання повинні враховуватися інтереси: держави (у тому числі захист і поліпшення навколишнього середовища); організацій і підприємств (забезпечення прибутковості, самоокупності, самофінансування, збереження вільного демократичного існування), що працюють (задоволення матеріальних і моральних потреб); акціонерів (отримання якомога більше дивідендів на акції, які в більшості організацій мізерні); замовників і споживачів; постачальників сировини, а також інтереси, пов'язані з банківськими операціями (особливо своєчасне погашення дебіторської та кредиторської заборгованостей).

Державне управління повинно сприяти тому, щоб інвестиційний процес в інвестиційно-будівельному комплексі набув сучасних ринкових форм. Основними напрямками державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності є посилення державної влади, створення ефективної економіки, удосконалення й розвиток будівельного комплексу і сукупності інструментів державного регулювання інвестиційної діяльності. Ці складники найбільш повно відображають проблеми інвестиційно-будівельного комплексу, вирішення яких вимагає комплексного підходу.

Таким чином, активізація інвестиційно-будівельної діяльності, збільшення обсягів інвестицій повинні стати предметом особливої уваги уряду.

Вагомий внесок у вирішення питань місця та ролі держави у розвитку та

реформуванні інвестиційно-будівельного регіонального комплексу в сучасних ринкових умовах зробили К. Басенко [1], Є. Вилгін [2], М. Дмитрієв, Б. Щуров, С. Кошечкін [3], О. Козич [5], М. Садов'як [7], С. Сімак [8], А. Ткаченко, Є. Плаксина [9], К. Фроліна [10] та ін. Водночас, незважаючи на досить глибоке опрацювання багатьох теоретико-методологічних питань і практичних розробок щодо місця та ролі держави у розвитку та реформуванні регіонального інвестиційно-будівельного комплексу, багато питань залишилися за межами досліджень. Крім того, наявна економічна криза вимагає нових підходів до вирішення проблеми активізації інвестиційної діяльності в будівничій сфері. Щоб стабілізувати стан справ в інвестиційно-будівельному комплексі, необхідно розробити нові методологічні підходи до визначення кризових явищ, створити принципово іншу, відмінну від чинної, концепцію стабілізації й розвитку інвестиційно-будівельного комплексу й одночасно розробити методологічні основи підвищення ефективності діяльності будівельних підприємств.

Мета статті – визначити місце та роль держави у розвитку та реформуванні регіонального інвестиційно-будівельного комплексу та виокремити основні складники його державного регулювання.

У сучасних економічних умовах поживлення інвестиційної діяльності – єдиний можливий шлях виходу економіки України із затяжної кризи. Основними важелями державного регулювання інвестицій є забезпечення сталого економічного зростання, досягнення соціально-економічної рівноваги в межах завдань підтримання високої зайнятості, низької інфляції і рівноваги платіжного балансу і, нарешті, прискорення інвестиційного процесу в економіці. Вважається, що самі по собі ринкові механізми без державного регулювання аж ніяк не забезпечують досягнення цих цілей, а тільки оптимальне поєднання державних і економічних методів розвитку створить умови для сталого економічного зростання.

Державна інвестиційна політика повинна бути спрямована, перш за все, на стимулювання інвестиційної активності підприємств, що є найважливішим елементом подолання інвестиційної кризи. Ефективність державної підтримки багато в чому визначається чіткістю й обґрунтованістю пріоритетів державної інвестиційної політики, а також ефективністю механізмів її реалізації.

Тільки держава здатна створити сприятливі і стабільні умови для розвитку ефективних форм господарюючих суб'єктів ринку, а також інтеграції з фінансовим капіталом. На думку автора, істотні зміни повинні бути здійснені у формах і методах державного регулювання економіки, при цьому регулівні функції можуть реалізовуватися на основі:

- нормативних актів загальної дії, які стверджують єдині для всіх господарюючих суб'єктів правила поведінки;
- використання різних економічних регуляторів – податкових, бюджетних, фінансово-кредитних, держзамовлень, державних цільових програм;
- встановлення правових режимів для окремих груп суб'єктів господарювання;
- індикативного планування середньострокових та довгострокових національних програм.

Державне регулювання інвестицій на національному рівні включає:

- антимонопольне законодавство;
- законодавство про власність, включаючи положення про іноземні інвестиції;
- податкове законодавство;
- банківське і валютне законодавство;
- законодавство про працю, соціальну захищеність певних груп населення;
- законодавство про охорону природи (у зв'язку з виробничою діяльністю) і ряд інших законів.

У ст. 11 Закону України «Про інвестиційну діяльність» визначається, що державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики з огляду на цілі та показники економічного і соціального розвитку України, державні та регіональні програми розвитку економіки, державний і місцевий бюджети, зокрема передбачені в них обсяги фінансування інвестиційної діяльності [6].

В умовах децентралізації одним з основних аспектів, які необхідно врахувати під час забезпечення ефективного державного регулювання будівельної галузі, є регіональний аспект. Саме регіональний характер будівництва певним чином відображається на всьому інвестиційно-будівельному комплексі, зумовлюючи необхідність розгляду не якогось усередненого інвестиційно-будівельного комплексу, але і враховуючи його регіональний характер.

Кожен регіон являє собою виробничу підсистему України зі спеціалізованим виробничим потенціалом. Регіональне державне регулювання має орієнтуватися на економічні цілі і враховувати такі фактори:

- інтереси всієї країни;
- інтереси населення регіону;
- необхідність ефективного використання ресурсів регіону;
- створення умов для фізичного і духовного розвитку населення регіону.

У регулюванні інвестиційних процесів у регіоні існує низка проблем, зумовлених: практичною відсутністю концепції та механізму регіонального впливу на інвестиційну сферу; недостатньою готовністю регіональних органів управління до регулювання інвестиційного процесу у зв'язку з нерозвиненістю інформаційного забезпечення, діагностики та низьким рівнем оцінної бази подібного втручання в господарську діяльність; втратою в ході економічних реформ організаційно-управлінських структур міжгалузевого розвитку регіональної економіки на прогресивній технологічній основі.

Таким чином, формування сприятливого інвестиційного клімату, тобто можливості залучення інвестицій в економіку регіону, а отже, прискорення його соціально-економічного розвитку, безпосередньо залежить від стану регіонального інвестиційно-будівельного комплексу, що й вимагає розгляду питань його формування, розвитку і реформування.

Із передачею значної частини повноважень центру «на місця» та з урахуванням регіонального розподілу сфери впливів між великими будівельними компаніями України вплив регіонального аспекту на розвиток будівництва набуває першочергової ролі. Практика показує, що існуюча система державного регулювання галузі будівництва майже не враховувала регіональний аспект розвитку, що призвело до негативних факторів:

- негативний вплив на галузь в умовах регіонального розподілу сфер впливу суб'єктів господарської діяльності у сфері будівництва;
- негативний вплив на систему планування та прогнозування розвитку будівельної галузі;
- зниження об'єктивності процесів аналізу галузі;
- неправильне визначення пріоритетів розвитку та завдань, потрібних для досягнення стратегічної мети галузі;
- відсутність комплексного підходу до вирішення проблем галузі, неправильне оцінювання та встановлення «вузьких» місць [2; 3; 8].

Процес управління інвестиційно-будівельним комплексом повинен складатися з ряду етапів, а саме: цілепокладання, цільового програмування, прогнозування та індикативного (рекомендаційного) планування.

Серед основних домінант системи державного управління інвестиційно-будівельною сферою можна виділити такі:

Public administration mechanisms

- підсистеми формування інвестицій в основний капітал;
- підсистеми цільових державних та регіональних програм, забезпечених матеріальними та фінансовими ресурсами;
- підсистеми оподаткування, а також пільг, субсидій, санкцій та штрафів для учасників інвестиційно-будівельної діяльності;
- механізми ціноутворення, формування собівартості та прибутку;
- програми залучення іноземних інвестицій в основний капітал;
- підсистеми гарантій щодо зниження ризику;
- підсистеми інформаційного забезпечення інвестиційної діяльності.

До найважливіших завдань регіональних органів управління входить забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Це означає необхідність врахування під час вирішення проблем інвестиційно-будівельного комплексу регіону інтересів різних суб'єктів управління і господарювання.

Структуру будівельного комплексу будемо розуміти як сукупність галузей будівництва, промисловості будівельних матеріалів і технологічно пов'язаних із ними галузей, розміщених на території регіону, яка характеризується складом і змістом, пропорціями і зв'язками всіх видів діяльності, що здійснюються в межах цієї сукупності галузей. Структура регіонального інвестиційно-будівельного комплексу може бути представлена як сукупність підприємств галузей будівництва, промисловості будівельних матеріалів та пов'язаних із ними галузей матеріального виробництва, а також потенційних інституційних інвесторів і фізичних осіб, підприємств інфраструктури, які характеризуються відповідним складом і змістом, пропорціями і зв'язками між елементами комплексу, включаючи регіональні органи управління. Тоді сутність управління інвестиційно-будівельним комплексом полягає в цілеспрямованій зміні складу і змісту його частин, існуючих пропорцій і зв'язків між ними для підвищення ефективності його функціонування, поліпшення на цій основі якості життя населення.

Державні регулятори і ринкові саморегулятори повинні сприяти досягненню оптимальної структури та інфраструктури народного господарства (структурної реформи) і діяльності конкретних суб'єктів економічних відносин як економіки в цілому, так і окремих регіонів на основі інвестицій в основний капітал.

Пропонуються основні складники державного регулювання регіонального інвестиційно-будівельного комплексу:

- підвищення інвестиційної активності перш за все за рахунок відновлення власних джерел інвестицій на діючих підприємствах, залучення в інвестиційно-будівельний процес позабюджетних коштів, прийняття додаткових законодавчих і нормативних правових актів, спрямованих на зміну податкової, амортизаційної і тарифної політики;
- прискорення розвитку ринкових економічних стосунків та зв'язків між учасниками будівництва: інвесторами та підрядниками, підрядниками та субпідрядниками, постачальниками і споживачами, державними та регіональними органами управління;
- інвентаризація всіх діючих промислових і виробничих потужностей з вивченням їх технічних можливостей, невикористаного потенціалу і необхідності переоснащення;
- проведення скоординованої політики, орієнтованої на максимальне використання науково-технічного потенціалу промислово-будівельного комплексу, ресурсо- та енергозбереження, підвищення конкурентоспроможності будівельної продукції, розвиток державної системи нормативних документів і стандартів, активізація роботи з переходу на нову кошторисно-нормативну базу ціноутворення і кошторисного нормування в будівництві;
- підвищення організаційно-технічного рівня будівництва з поступовим

переходом від управління будівництвом окремих об'єктів до управління інвестиційними проектами, посилення конкурентоспроможності українських промислово-будівельних організацій, підприємств будіндустрії і промисловості будівельних матеріалів на вітчизняному та зарубіжному ринках підрядних робіт;

- створення державних лізингових компаній для сприяння формуванню засобів на придбання ними промислово-будівельних машин і механізмів;
- створення системи моніторингу функціонування будівельного комплексу;
- розробка програм перспективного і поточного розвитку регіону;
- прискорення модернізації виробничої бази будівництва з орієнтацією на переважний випуск ефективних ресурсо- і енергозберігальних матеріалів, виробів, конструкцій;
- впровадження передових проектних рішень у галузі будівництва, технології виконання робіт і продуктивної будівельної техніки;
- активізація роботи із залучення в господарський обіг незавершеного будівництва [1; 3; 7; 8; 10].

Інвестиційні програми повинні формуватися з урахуванням наявного будівельного наробку з розробкою конкретних заходів для кожного з обраних об'єктів: добудовувати за рахунок державних вкладень, продавати приватним інвесторам, ставити на консервацію або віддавати задарма. Будь-яке з вибраних рішень має підтверджуватися відповідним інвестиційним проектом:

- забезпечення реалізації програми іпотечного кредитування населення на вже діючій нормативно-правовій базі з урахуванням готовності регіональних адміністрацій брати участь у цьому процесі, вкладаючи власні кошти і ресурси;
- регулювання і максимальне використання промислово-будівельних трудових ресурсів, основних виробничих фондів та матеріальних запасів у регіоні;
- постійне дослідження можливостей максимального завантаження діючих виробничих потужностей у будівництві (підрядних і субпідрядних організацій, місцевих заводів-виготовлювачів будівельних матеріалів і конструкцій);
- регулювання системи ціноутворення, вартості будівельної продукції та локальних цін для усунення суперечностей між підрядниками і замовниками, постачальниками і споживачами;
- систематичний контроль за інвестиційним процесом і ефективним використанням ресурсів (грошових, трудових, матеріальних, основного капіталу), а також за своєчасною оплатою виконаних робіт.

Необхідно пам'ятати і про те, що у стратегії розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу одним з основних моментів є модернізація парку будівельної та дорожньої техніки, визначення раціонального співвідношення машин основної номенклатури, комплектного обладнання та високоякісного інструменту.

Необхідно також зазначити необхідність державної участі в забезпеченні інноваційного складника та підготовки кадрів для розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу шляхом запровадження наукових досліджень, розробок та їх впровадження вітчизняними науковцями.

Фахівці в органах державного управління повинні бути висококваліфікованими, мати великий стаж роботи, володіти теоретичними та практичними знаннями виробничо-економічної діяльності в галузі будівництва. За визначенням М. Садов'як, державне регулювання у сфері формування людського капіталу повинно реалізовуватися шляхом «створення умов для використання та оновлення знань, умінь, трудового досвіду і творчого потенціалу осіб, характер роботи яких стосується безпосередньо діяльності підприємства» [7, с. 56].

У сучасних умовах наукове обслуговування регіонального інвестиційно-будівельного комплексу як на загальнодержавному рівні, так і в регіонах має спрямовуватись:

Public administration mechanisms

- на прискорення впровадження в практику будівництва нових технологій, механізмів, способів будівництва для підвищення його ефективності;
- впровадження досягнень науково-технічного прогресу в будівництві;
- удосконалення управління проєктами системи економічних відносин в умовах ринку;
- впровадження засобів автоматизації та комп'ютерної техніки, створення автоматизованих баз даних, підвищення ефективності та якості будівництва.

Успішне функціонування регіональної економіки багато в чому буде залежати як від підтримки державних органів управління, так і від уміння керівників регіонів приймати правильні рішення, що враховують інтереси всіх сторін інвестиційного процесу у сфері будівництва.

Головним у проведенні регіональної політики має бути не відмежування від центральних органів управління, а сприяння проведенню правильної державної політики країни. Державні інтереси країни повинні бути понад усе. Не можна забувати про те, що всі регіони пов'язані загальнодержавною єдністю в обслуговуванні транспортом, енергоресурсами, інформаційними комунікаціями, фінансами, надрами.

Слід також звернути увагу на необхідність кооперування й централізації у господарській діяльності, що буде сприяти збереженню цілісності та єдності України. Сучасна централізація в економіці держави повинна будуватися тільки на демократичній основі, не обмежуючи інтереси регіонів, організацій і підприємств. У будівництві, наприклад, централізація успішно може проходити в об'єднанні фінансових ресурсів на спорудження житла і промислових підприємств, об'єднанні дрібних, що приносять збитки, організацій, побудові раціональної структури управління в районах.

При цьому поряд із загальними заходами щодо поліпшення інвестиційного клімату необхідно прийняти і ряд спеціальних заходів. Насамперед це стосується відновлення власних джерел інвестицій на діючих підприємствах України і створення умов для залучення приватних інвестицій у реальний сектор економіки.

Розвиток системи захисту інвестиційних капіталів інвесторів є також важливим аспектом державної інвестиційної політики. Він сприятиме збільшенню обсягу інвестицій у будівництво [4, с. 94].

Ефективність розроблених пропозицій щодо державного регулювання регіонального інвестиційно-будівельного комплексу в умовах ринку визначається тим, що вона дозволяє:

- підвищити достовірність і збільшити горизонт прогнозування інвестиційної активності на основі розрахунку параметрів інвестиційного циклу;
- оптимізувати обмежені ресурси інвестиційно-будівельної сфери на основі динаміки попиту і пропозиції на інвестиції в різних фазах інвестиційного циклу;
- підвищити конкурентоспроможність будівельних підприємства будівельної продукції;
- прискорити процес формування сприятливого інвестиційного клімату за рахунок інноваційного розвитку будівельної сфери;
- формувати фінансові та економіко-правові механізми з огляду на такий соціально-економічний генотип суб'єктів інвестиційно-будівельної діяльності.

Аналіз дослідження показав, що зміни стратегії економічного розвитку країни повинні бути погоджені з переглядом основних напрямів інвестиційної політики та, перш за все, із проєктуванням нового інвестиційного механізму, здатного забезпечити економічне зростання в пріоритетних галузях країни, до яких також належить будівельна галузь, яка вимагає активного втручання держави з метою стабілізації і подолання інвестиційної кризи, бо без випереджувального розвитку інвестиційно-будівельної сфери неможливо досягти соціально-економічного зростання країни.

Інвестиційно-будівельний комплекс є складною багаторівневою системою, що складається з ряду взаємопов'язаних економічних підсистем, які мають певну незалежність і самостійність у виборі оптимального режиму свого функціонування, що не може не відобразитися на системі в цілому. Це значною мірою вимагає зовнішнього регулювального впливу на окремі елементи системи з метою досягнення кінцевого результату з найменшими втратами часу й ресурсів. Мова тут йде про вибір такого загального режиму функціонування, за якого система досягає певного оптимуму за одночасного збереження для підсистем вибору режиму їх самостійної діяльності.

Список використаних джерел

1. Басенко К. О. Формування механізму реалізації державної стратегії регулювання інвестиційно-будівельного комплексу / К. О. Басенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 22. – С. 49 – 52.
2. Вилгін Є. А. Роль держави в регіональному управлінні інвестиційно-будівельною сферою / Є. А. Вилгін // Наук. розвідки з держ. та муніцип. упр. – 2014. – № 2. – С. 76 – 81.
3. Дмитриев М. Н. Стратегия и тактика развития инвестиционно-строительного комплекса : монография / М. Н. Дмитриев, Б. В. Щуров, С. А. Кошечкин. – Н. Новгород : Изд-во ННГАСУ, 2009. – 183 с.
4. Дука А. П. Теорія і практика інвестиційної діяльності. Інвестування : навч. посіб. / А. П. Дука. – Київ : Каравела, 2008. – 432 с.
5. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі в Україні / О. Козич. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/4/04.pdf>.
6. Про інвестиційну діяльність : Закон України 18 верес. 1991 р. № 1560-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
7. Садов'як М. С. Економічні методи державного регулювання інвестиційних процесів у житловому будівництві / М. С. Садов'як // Вісн. ун-ту банк. справи. – 2017. – № 3. – С. 52 – 59.
8. Сімак С. В. Концептуальні засади державного управління інвестиційно-будівельним комплексом / С. В. Сімак // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 5. – С. 112 – 116.
9. Ткаченко А. М. Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні / А. М. Ткаченко, Є. М. Плаксина // Економіка і регіон. – 2014. – № 2. – С. 7 – 12.
10. Фроліна К. Л. Наукові засади державного регулювання інвестиційної діяльності у будівельній сфері України / К. Л. Фроліна. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ue_2015_2015_20.

List of references

1. Basenko K. O. Formuvannia mekhanizmu realizatsii derzhavnoi stratehii rehuliuвання investytsiino-budivelnogo kompleksu *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2012. № 22. P. 49–52 [in Ukrainian].
2. Vylhin Ye. A. Rol derzhavy v rehionalnomu upravlinnia investytsiino-budivelnou sferoiu. *Nauk. rozvidky z derzh. ta munitsyp. upr.* 2014. № 2. P. 76–81 [in Ukrainian].
3. Dmitriev M. N., Schurov B. V., & Koshechkin S. A. Strategiya i taktika razvitiya investitsionno-stroitel'nogo kompleksa: monografiya. N. Novgorod: Izd-vo NNGASU, 2009. 183 p. [in Russian].
4. Duka A. P. Teoriia i praktyka investytsiinoi diialnosti. *Investuvannia*. Kyiv: Karavela, 2008. 432 p. [in Ukrainian].
5. Kozych O. Derzhavne rehuliuвання diialnosti budivelnoi haluzi v Ukraini. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/4/04.pdf> [in Ukrainian].
6. Pro investytsiinu diialnist: Zakon Ukrainy 18 veres. 1991 r. № 1560-XII. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1991. № 47. St. 646 [in Ukrainian].
7. Sadoviyak M. S. Ekonomichni metody derzhavnoho rehuliuвання investytsiinykh protsesiv u zhytlovomu budivnytstvi. *Visn. un-tu bank. spravy*. 2017. № 3. P. 52–59 [in Ukrainian].
8. Simak S. V. Kontseptualni zasady derzhavnoho upravlinnia investytsiino-budivelnym kompleksom. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 5. P. 112–116 [in Ukrainian].
9. Tkachenko A. M., & Plaksina Ye. M. Derzhavne rehuliuвання investytsiinoi diialnosti v Ukraini. *Ekonomika i rehion*. 2014. № 2. P. 7–12 [in Ukrainian].

10. Frolina K. L. Naukovi zasady derzhavnoho rehulivannia investytsiinoi diialnosti u budivelnii sferi Ukrainy. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ue_2015_2015_20 [in Ukrainian].

Yurii Prav. Place and role of the state in developing and reforming the regional investment and construction complex

It is noteworthy that currently one can see significant drop in the number of investments in the investment complex, on which a structural transformation of the economy actually depends. The investment sectoral structure is deteriorating, which is expressed in a growing share of raw-material industries, and not only the sectoral structure is changing for the worse, but also is the technological structure of capital investments whose effectiveness also decreases.

It is impossible to solve the problem of organizational and economic support of the investment and construction complex's sustainable development without the state's active interference in the business of market economy operators. When solving this issue, one should take into account interests of the state, organizations and enterprises, employees, shareholders, clients and consumers, raw material suppliers, and also interests linked to banking operations.

Public administration should facilitate the investment process in the investment and construction complex in taking modern market forms. Basic directions of public administration of the investment and construction activities is strengthening the state power, establishing an effective economy, improving and developing the construction complex and the tool kit of the investment activity public administration.

Activating the investment and construction activities and increasing the investment amounts should become the focus of the government's attention. The article's purpose is to identify the place and role of the state in developing and reforming the regional investment and construction complex and working out the basic components of its public regulation. It is determined that it is the regional nature of construction that casts a certain shadow on the entire investment and construction complex. The article distinguished main stages of the process of administering the investment and construction complex. The author reviews and suggests the basic components of public regulation of a regional investment and construction complex.

Key words: public administration, regional investment-building complex, investment program.

Надійшла до редколегії 12.11.19

Валерій РЄЗНІКОВ

Національний університет цивільного захисту України

**ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ**

Характеризуються особливості формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України в сучасних умовах. Виокремлюються проблеми та суперечності формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України; пропонуються шляхи їх розв'язання на регіональному рівні. Аналізуються вигоди та виклики для України внаслідок інтеграції в Європейський Союз. Визначаються напрями підвищення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України в сучасних умовах.

Ключові слова: європейська інтеграція України, державна політика у сфері європейської інтеграції України, проблеми та суперечності державної політики у сфері європейської інтеграції України, механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

З набуттям незалежності поступово визначився головний вектор розвитку України – інтеграція до ЄС. Водночас гальмування впровадження євроінтеграційних реформ, передбачених Угодою про асоціацію, призводить до розчарування населення України в євроінтеграційному курсі. Тому особливого значення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях набуває питання своєчасного виявлення існуючих проблем на шляху до євроінтеграції України та їх подолання.

Сучасні проблеми й суперечності державної політики у сфері європейської інтеграції України, напрями її формування та реалізації досліджували у своїх публікаціях такі вчені, як: І. Беззуб, Ю. Кальниш, М. Пашков, Ю. Якименко та ін. [1; 7; 8; 10]. Однак чимало питань стосовно шляхів вирішення існуючих проблем та суперечностей в контексті необхідності удосконалення державної політики у сфері європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення проблем та суперечностей державної політики у сфері європейської інтеграції України та обґрунтування шляхів їх подолання в сучасних умовах.

Європейська інтеграція є свідомим стратегічним вибором українського суспільства, підтвердженням багатьма складними викликами та випробуваннями. Дороговказом внутрішніх реформ стала Угода про асоціацію з ЄС, яка набула чинності у 2017 р. і згідно з якою Україна рухається на шляху до євроспільноти. Однак цей рух недостатньо швидкий, як того бажає суспільство. Адже, з одного боку, існує чимало внутрішньоукраїнських проблем, які уповільнюють проєвропейські реформи, а з іншого – ЄС також перебуває на етапі складних реформ та трансформацій у пошуках нової моделі розвитку.

Згідно із соціологічним дослідженням Центру стратегічного розвитку територій, проведеним 14–30 травня 2019 р. (участь в якому взяли 2 116 респондентів зі 124 населених пунктів із різною кількістю населення, статистична похибка становить 2,18 %), 69 % українців підтримують вступ України до ЄС, тоді як 13 % – проти цього і 18 % не змогли визначитися зі своєю позицією. Найбільше євроінтеграцію підтримують на заході України, а найменше – на Донбасі. При цьому 63 % респондентів у цілому довіряють ЄС як партнераві України, 21 % –

© Рєзніков В. В., 2019

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

не довіряють, 16 % – не змогли визначитися [2]. Якщо порівнювати наведені дані із даними соціологічних опитувань за 2012 р., то за цей час кількість українців, які підтримують вступ до ЄС, зросла на 27 відсоткових пунктів (із 42 % – у 2012 р. до 69 % – у 2019 р.) [2].

Від Європейської інтеграції українці очікують передусім розширення власних можливостей, конкурентоспроможної освіти, збільшення робочих місць з гідною оплатою, якісної медицини. Крім того, за даними дослідження, одним із ключових напрямів, на які очікують від євроінтеграції, є гарантії безпеки. Серед внутрішніх перешкод євроінтеграції України респонденти назвали здебільшого високий рівень корупції, проблеми на Донбасі та неефективність системи державного управління. Серед зовнішніх викликів, які можуть стати перешкодою для євроінтеграції, українці назвали можливе розчарування європейських партнерів у євроінтеграційних можливостях самої України, зміну в розподілі балансу сил у світі, відсутність дієвих міжнародних гарантій для України. Українці чекають від євроінтеграції позитивних змін особисто для себе, але сам євроінтеграційний процес вони перекладають на державу, високопосадовців або виносять за межі власного життя, власної свідомості.

Специфіка формування геополітичних орієнтацій громадян України значною мірою обумовлена тим, що країна опинилася в епіцентрі двох інтеграційних хвиль – європейської і євразійської, кардинально різних за цілями, умовами і природою. На позиції громадян позначалися як інерція радянської спадщини, складні соціально-політичні процеси всередині країни, так і потужні зовнішні впливи [10].

На думку Ю. Якименка та М. Пашкова, процес самоідентифікації громадян України як європейців, причетних до культури та історії європейського співтовариства, є складним і тривалим з таких причин: тривала історична відірваність від європейського співтовариства, ізолюваність від політичного та культурного життя Європи; вплив радянської спадщини, носіями якої є люди старших вікових груп; потужна антиєвропейська інформаційна експансія з боку Російської Федерації, яка ретранслює ідеологію «руського мира» [10]. Тому, на думку українських аналітиків, західноєвропейські держави досить часто не готові ризикувати геополітичною стабільністю у своїх відносинах з Російською Федерацією. Наприклад, М. Буроменський зазначив: «Росія всіма засобами буде перешкоджати прагненням України на Захід, адже вся політика Кремля спрямована на відновлення впливу на колишні радянські республіки. Російська Федерація буде створювати навколо себе пояс нестабільності у вигляді військових конфліктів для того, щоб потім самостійно контролювати проблемні регіони...» [4]. На його думку, на першому плані стоять політичні чинники, а вже потім технічні чи інституційні.

І. Беззуб також зазначає, що існують певні перешкоди для України у сфері євроінтеграції: 1) низький рівень поінформованості громадян про перспективи членства України в ЄС; 2) сумніви стосовно того, що євроінтеграція матиме вигоду для України; 3) замкненість України між вимогами ЄС та Росії; 4) занепокоєність щодо конкурентоспроможності українських товарів на європейському ринку та еміграція робочої сили; 5) проблема корупції [1].

Фонд «Демократичні ініціативи імені І. Кучеріва» провів опитування експертів на тему «Європейська інтеграція України сьогодні: проблеми, виклики, завдання» (в опитуванні взяли участь 22 експерти). Основною внутрішньою проблемою, яка перешкоджає євроінтеграційному курсу України, експерти вважають насамперед неефективність системи державного управління – недостатній рівень компетенції держслужбовців, надмірна бюрократичність, нереформованість та корумпованість системи державного управління. У першій п'ятірці основних проблем внутрішнього характеру такі: ситуація на Донбасі (включаючи як

збройний конфлікт, так і громадські настрої), високий рівень корупції в українському суспільстві, неефективна політика інформування населення про євроінтеграцію, відсутність консенсусу в політикумі та соціально-економічні проблеми.

Думку про те, що агресія, тиск та всебічне перешкоджання з боку Росії будуть головними зовнішніми викликами для європейського курсу України, поділяють всі опитані експерти. Серед основних зовнішніх перешкод експерти також називають внутрішні проблеми самого ЄС, протидію або вичікувальну позицію з боку деяких членів ЄС, що не хочуть розривати свої зв'язки з Росією, а також відсутність єдиної позиції в Євросоюзі щодо європейської перспективи України і розширення ЄС загалом.

Найбільш дієвим чинником, що сприятиме збільшенню підтримки євроінтеграції в українському суспільстві, експерти вважають успішне проведення внутрішніх реформ та відчутний для пересічних громадян позитивний ефект від них [5].

Відповідно до змісту та особливостей державної євроінтеграційної політики доцільно поділити проблеми впровадження цієї політики за джерелами їх походження, оскільки такий підхід забезпечує можливість чіткої структуризації зазначених проблем, а також демонструє основні характеристики впливу українського та європейського середовища на реалізацію політики. Отже, основні групи проблем такі: внутрішні проблеми (походять з українського середовища державної євроінтеграційної політики); проблеми, пов'язані зі станом і перспективами процесу європейської інтеграції (походять з європейського середовища євроінтеграційної політики); організаційно-функціональні проблеми (які мають джерелом походження саму систему прийняття рішень державної євроінтеграційної політики).

На думку Ю. Кальниша, проблеми реалізації державної євроінтеграційної політики України спричинені не тільки впливом середовища, але й вадами системи державного управління в цій сфері. Наявність організаційно-функціональних проблем реалізації державної євроінтеграційної політики України, пов'язаних безпосередньо з системою прийняття рішень, свідчить про неадекватність вказаної організаційно-функціональної структури меті та завданням цієї політики [7].

За результатами моніторингу результативності виконання Україною Угоди про європейську асоціацію Європейська комісія щорічно публікує «Звіт із впровадження асоціації Україною» – документ, що містить коротке зведення успіхів нашої держави в проведенні європейських реформ та наближенні українського законодавства до європейських норм. Останній звіт Європейська комісія опублікувала 9 листопада 2018 р. На жаль, у Брюсселі відзначили, що: «Україна і досі відстає у виконанні Угоди про асоціацію з Євросоюзом, а впровадження ключових зобов'язань Києва залишається тільки у планах» [8].

Серед переліку сфер, які не зазнали необхідних змін, опинилися ті, які формують стрижень Угоди про асоціацію – її торговельну частину, і навіть ті, що проголошувалися пріоритетом. Порівняємо тональність наведеного звіту з тим, у якому ЄС зазначав прогрес України рік та два роки тому, коли був оприлюднений перший в історії «Звіт із впровадження асоціації». Так, у грудні 2016 р. документ від Європейської комісії був наповнений пафосом та компліментами: «Україна провела глибокі та безпрецедентні реформи». Ф. Могеріні заявила, що «зараз надзвичайно важливо перейти від ухвалення законодавства та створення інституцій до повної імплементації реформ, щоб громадяни України могли користуватися їхніми плодами» [8].

У наступному звіті Євросоюзу, оприлюдненому у 2017 р., пафосу в оцінці «глибоких та безпрецедентних реформ» значно поменшало, а головним сигналом

ЄС був такий: «напрямок реформ є правильним, а от їх швидкість необхідно підвищити» [8]. У ЄС не приховували, що дещо завишують оцінку дій української влади, аби уникнути невинновданого розчарування.

За структурою звіт 2018 р. схожий на звіт за 2017 р. У вступі та висновках – позитивні загальні фрази про те, що Україна «ще далі просунулася на шляху реформ», а також про те, що зміни відбуваються попри російську агресію. Однак в основній частині звіту – критика щодо відсутності прогресу або лише незначних змін у конкретних секторах. У деяких розділах з’явилися доволі чіткі та зрозумілі застереження: так, як є, далі тривати не може. А загальний висновок – відставання України від графіку виконання Угоди про асоціацію. Так, блок «висновки» починається зі згадки про те, що органам та гілкам влади варто працювати разом для просування до ЄС. «Глибша міжінституційна координація всередині уряду, а також співпраця між урядом, парламентом та президентом буде ключовою умовою для подальшого прогресу в поступовому наближенні українського законодавства до стандартів і норм ЄС», – ідеться в документі [8].

Після обрання нової Верховної Ради України у 2019 р. у ЄС сподіваються на тісну співпрацю з Верховною Радою України, новим урядом, який буде сформований з метою продовження реформ в Україні та боротьби з корупцією. У ЄС зазначили, що з нетерпінням очікують продовження політичної асоціації, економічної інтеграції та реалізації процесу реформ в Україні на основі Угоди про асоціацію [9]. Найповніше масштаб європейських претензій щодо інтеграції України до ЄС розкривається в описі реформ в окремих секторах: і тих, у яких ЄС констатує «застій», і тих, які наводяться як позитивні приклади. Передусім – коли йдеться про головний, наймасштабніший за кількістю сторінок та обсягом роботи розділ Угоди про асоціацію – той, що запроваджує глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Тобто Звіт ЄС стосовно Угоди про асоціацію – це практично відмова ЄС від економічної інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, а саме: «українська влада – і уряд, і парламент – не хочуть і не можуть виконати умов угоди».

Найбільший прогрес (хоча й недостатній) у сфері формування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, за європейською оцінкою, Україна має за блоками «Безпека харчових продуктів» та «Інтелектуальна власність». Стосовно першого із цих блоків ідеться про успішну адаптацію 17 із 250 законодавчих актів ЄС, які Україна має запровадити за Угодою про асоціацію. Стосовно другого – більшість законопроектів «чекають на схвалення парламентом» (отже, ідеться не стільки про реформи, скільки про наміри їх провести). Тому у звіті 2018 р. ЄС не виніс у вступну та заключну частини звіту фрази про те, що Україна рухається хоч і повільно, але, безумовно, правильним шляхом.

Зміна акцентів свідчить про те, що в ЄС бачать спроби розвернути окремі ключові реформи. Очевидне гальмування реформ Україною стало підставою або приводом для гальмування подальших процесів інтеграції з боку ЄС. Адже Україна намагається досягти реалізації двосторонніх планів інтеграції до ринку ЄС за зразком безвізу в таких сферах, як: митниця, енергетика, цифровий ринок, юстиція, свобода та безпека. Однак ЄС наголошує на тому, що за всіма напрямками не буде двосторонніх планів, виключно односторонні зобов’язання України [8].

Уже в липні 2019 р. представники ЄС висловили стурбованість стосовно повільного виконання Україною зобов’язань у межах Угоди про асоціацію, а саме: у сфері авторського права, торговельних марок, патентів і забезпечення дотримання цих прав. А тому наголосили на необхідності активізувати зусилля для приведення українських законів у відповідність до норм ЄС і створення необхідних інституцій для управління сферою інтелектуальної власності, а також вживати більше заходів для боротьби з підробками та піратством [6].

Як відомо, Україна зобов'язалася привести своє законодавство у сфері інтелектуальної власності у відповідність до норм ЄС і практик правозастосування. Відповідно до Угоди про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка є частиною Угоди про асоціацію і діє з 1 січня 2016 р., передбачається реформування сфери авторського права, товарних знаків, промислових зразків, топографій напівпровідників, патентів, сортів рослин і забезпечення дотримання законодавства, зокрема під час перетину кордону. Це дозволить Україні повністю інтегруватися у світову торговельну систему, надалі залучати іноземні інвестиції та запобігти значним втратам з боку правовласників [6].

Впровадження вищезазначених реформ є на порядку денному щорічного міждержавного діалогу між Україною та ЄС щодо прав інтелектуальної власності. Під час останньої, 17-ї зустрічі діалогу, яка відбулася 26 червня 2019 р., українська сторона, зокрема Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, презентувала основні складники проекту п'ятирічної стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності й прозвітувала про стан роботи над низкою законопроектів з метою приведення українського законодавства у відповідність до Угоди про асоціацію. Україна розглядає формування спеціалізованого суду з питань інтелектуальної власності як пріоритет і планує завершити відбір суддів до нього до кінця 2019 р. Одночасно триває процес створення нового офісу інтелектуальної власності, яке планується завершити у 2020 р.

Зі свого боку, європейська сторона запропонувала надати Україні технічну підтримку в цих напрямках. Адже представники ЄС наголосили, що порушення прав інтелектуальної власності завдає великих втрат українській економіці, призводить до зменшення інвестицій і надходжень до державного бюджету, а також не дозволяє створювати робочі місця у творчих та інноваційних галузях. Крім того, такі порушення становлять значний ризик для громадян, які часто не знають, чи безпечні товари, які вони купують, а зв'язок між підробками та організованою злочинністю становить велику загрозу для суспільства [6].

Згідно з результатами опитування Європейської бізнес-асоціації, показник індексу інвестиційної привабливості України за підсумками першої половини 2019 р. становив 2,85 бала з п'яти можливих, знизившись до рівня 2016 р. Цей показник вимірюється двічі на рік, у попередньому періоді він був на рівні 3,07 бала і демонстрував нейтральне ставлення інвесторів до бізнес-клімату країни. Однак результати останнього опитування вказують на відчутне погіршення настроїв бізнесу. Так, під час минулої хвилі опитування кількість незадоволених інвестиційним кліматом становила 40 %, зараз їх кількість зросла до 57 %. Відсоток задоволених поточним станом також зменшився: тільки 19 % топ-менеджерів вважають бізнес-середовище сприятливим, тоді як наприкінці 2018 р. таких було 25 %. Серед топ-проблем інвестори традиційно відзначили високий рівень корупції (83 % респондентів критично незадоволені станом справ), недовіру до судової системи (77 %), а також відсутність земельної реформи і тіньову економіку (по 66 %) [3].

Водночас інвестори очікують на такі зміни в Україні: досягнення політичної стабільності та прогрес у боротьбі з корупцією; боротьба з контрабандою та тіньовою економікою; проведення судової та земельної реформи; удосконалення інфраструктури; зниження адміністративного тиску на підприємництво; створення умов для підвищення заробітної плати; прозоре податкове законодавство та своєчасне відшкодування ПДВ; поліпшення бізнес-іміджу України [3].

Отже, у сучасних умовах для України вступ до ЄС залишається метою, задля досягнення якої проводиться активна діяльність у політичній, правовій, економічній та інших сферах. На жаль, політична нестабільність, недостатня спадковість влади, низький рівень соціально-економічного розвитку країни створюють значні перепони на євроінтеграційному шляху України. Крім того,

існує низка інших факторів: збройний конфлікт на сході країни; проблема внутрішньо переміщених осіб; політичний та економічний тиск, а також анексія частини території з боку Російської Федерації тощо. Однак, і що найважливіше, сьогодні є підстави стверджувати, що Україна пройшла складний шлях вибору між європейським і євразійським векторами розвитку держави. І цей вибір – Європейський Союз.

Таким чином, на сучасному етапі суспільного розвитку, якому притаманне реформування, з одного боку, загострення існуючих проблем та суперечностей – з іншого, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної державної політики у сфері європейської інтеграції. Вступ України до ЄС – це питання віддаленої перспективи, яке залежить як від ефективності внутрішніх реформ, так і від трансформаційних процесів у ЄС. Однак Україні вже зараз необхідно наполягати на наданні їй офіційної перспективи членства в ЄС. Тому на євроінтеграційному шляху в найближчій перспективі Україну очікує повсякденна кропітка і складна робота з імплементації Угоди про асоціацію, яка рухає країну на шляху до європейської спільноти, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Беззуб І. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції // І. Беззуб. – Режим доступу : <http://goo.gl/Xf7oab>.
2. Вступ до ЄС підтримують 69 % українців. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2736446-vstup-do-es-pidtrimuut-69-ukrainciv.html>.
3. В Украине ухудшился инвестиционный климат: итоги опроса. – Режим доступу : <https://www.segodnya.ua/economics/business/v-ukraine-uhudshilsya-investicionnyy-klimat-itogi-oprosa-1294242.html>.
4. Ефір UKRLIFE.TV від 2 жовтня 2015 р. – Режим доступу : https://www.youtube.com/watch?v=hIt_SgkLSgM.
5. Європейська інтеграція України сьогодні: проблеми, виклики, завдання – думка експертів. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/evropeyska-integratsiya-ukraini-sogodni-problemi-vikliki-zavdannya-dumka-ekspertiv>.
6. ЄС: Україна має посилити боротьбу з піратством та підробками. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/07/3/7098053>.
7. Моделі і механізми регулювання євро регіонального співробітництва України : монографія / за заг. ред. І. В. Артьомова [та ін.]. – Ужгород : Гражда, 2013. – 612 с.
8. Сидоренко С. Є асоціація, немає інтеграції: Єврокомісія оцінила прогрес України у виконанні угоди з ЄС // С. Сидоренко. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/11/12/7089263>.
9. У ЄС вказали на порушення під час виборів та заявили про подальшу «політичну асоціацію та економічну інтеграцію» з Україною. – Режим доступу : <https://tsn.ua/politika/u-yes-vkazali-na-porushennya-pid-chas-viboriv-ta-zayavili-pro-podalshu-politichnu-asociaciya-ta-ekonomichnu-integraciya-z-ukrayinoyu-1382499.html>.
10. Якименко Ю. Україна на шляху до ЄС: оцінки, думки і сподівання громадян / Ю. Якименко, М. Пашков. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/statyi/ukraina-na-shliakhu-do-yes-otsinky-dumky-i-spodivannia-hromadian>.

List of references

1. Bezzub I. Suchasnyi stan i perspektyvy ukrainskoi yevrointehratsii. Retrieved from <http://goo.gl/Xf7oab> [in Ukrainian].
2. Vstup do YeS pidtrymuiut 69 % ukraintsiv. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2736446-vstup-do-es-pidtrimuut-69-ukrainciv.html> [in Ukrainian].
3. V Ukraine uhudshilsya investitsionnyiy klimat: itogi oprosa. Retrieved from <https://www.segodnya.ua/economics/business/v-ukraine-uhudshilsya-investicionnyy-klimat-itogi-oprosa-1294242.html> [in Russian].
4. Efir UKRLIFE.TV vid 2 zhovtnia 2015 r. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=hIt_SgkLSgM [in Ukrainian].

5. Yevropeiska intehtatsiia Ukrainy sohodni: problemy, vyklyky, zavdannia – dumka ekspertiv. Retrieved from <https://dif.org.ua/article/evropeyska-integratsiya-ukraini-sogodni-problemi-viklyki-zavdannya-dumka-ekspertiv> [in Ukrainian].

6. YeS: Ukraina maie posylyty borotby z piratstvom ta pidrobkamy. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/07/3/7098053> [in Ukrainian].

7. Artomov I. V. (Eds.). Modeli i mekhanizmy rehuliuвання yevrorehionalnoho spivrobitnytstva Ukrainy. Uzhhorod: Hrazhda, 2013. 612 p. [in Ukrainian].

8. Sydorenko S. Ye asotsiatsiia, nemaie intehtatsii: Yevrokomisiia otsynila prohres Ukrainy u vykonanni uhody z YeS. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/11/12/7089263> [in Ukrainian].

9. U YeS vkazaly na porushennia pid chas vyboriv ta zaiavyly pro podalshu «politychnu asotsiatsiiu ta ekonomichnu intehtatsiiu» z Ukrainoiu. Retrieved from <https://tsn.ua/politika/u-yes-vkazali-na-porushennya-pid-chas-viboriv-ta-zayavili-pro-podalshu-politychnu-asociaciyi-ta-ekonomichnu-integraciyu-z-ukrayinoyu-1382499.html> [in Ukrainian].

10. Yakymenko Yu., & Pashkov M. Ukraina na shliakhu do YeS: otsinky, dumky i spodivannia hromadian. Retrieved from <http://razumkov.org.ua/statti/ukraina-na-shliakhu-do-yes-otsinky-dumky-i-spodivannia-hromadian> [in Ukrainian].

Valerii Rieznikov. Formation and implementation of the State Policy in the sphere of European integration of Ukraine: problems and contradictions

The purpose of the article is to identify the problems and contradictions of the state policy in the sphere of European integration of Ukraine and to justify the ways of overcoming them in the current conditions.

The main internal problem that hinders the European integration course of Ukraine, experts consider, first of all, inefficiency of the public administration system - insufficient level of competence of civil servants, excessive bureaucracy, unreformed and corrupt public administration system. The top five major internal problems also include: the situation in the Donbas (including both armed conflict and public sentiment), high levels of corruption in Ukrainian society, ineffective policy of informing the population about European integration, lack of consensus in the political and social issues .

The opinion that aggression, pressure and all-out hindrance from Russia will be a major external challenge for Ukraine's European course, is shared by all experts interviewed. Among the major external obstacles, experts also cite internal problems of the EU itself, opposition or waiting position on the part of some EU members who do not want to break their ties with Russia, as well as the lack of a unified position in the European Union regarding the European perspective of Ukraine and the EU enlargement in general. Experts consider that the most effective factor contributing to the increase of the support of European integration in Ukrainian society is the successful implementation of internal reforms and the positive effect of ordinary citizens on them.

In today's context, Ukraine's accession to the EU remains a goal for which it is active in political, legal, economic and other spheres. Conclusions from this research and perspectives of future development in current area. At the present stage of social development the process of forming and implementing effective and effective state policy in the field of European integration is of particular importance. Ukraine's accession to the EU is a long-term issue, which depends on both the effectiveness of internal reforms and the transformation processes in the EU. However, Ukraine already needs to insist on giving it a formal EU membership perspective.

Key words: European integration of Ukraine, state policy in the field of European integration of Ukraine, problems and contradictions of state policy in the field of European integration of Ukraine, mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration of Ukraine.

Надійшла до редколегії 18.11.19

Сергій ЯНЮК

Національна академія державного управління

при Президентові України

Одеський регіональний інститут державного управління

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗАСТОСУВАННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ

Досліджуються механізми державного регулювання територіальної оборони провідних зарубіжних держав. Розглядається можливість створення підґрунтя для формування й реалізації механізмів державного регулювання територіальної оборони в Україні та вироблення власного погляду на деякі наукові категорії. Аналізуючи досвід зарубіжних країн, а саме: США, Великобританії, Франції, Фінляндії, Китаю, Польщі та Румунії, ми з'ясували, що кожна країна застосовує ці механізми з огляду на особливості своїх територій, геополітики, соціальних та економічних можливостей.

В Україні дотепер не виокремлювалися механізми державного регулювання територіальної оборони країни, які сприятимуть виробленню відповідної нормативно-правової бази, отже, пропонується вирішення цього питання.

Ключові слова: територіальна оборона, державне управління, механізми державного регулювання, суб'єкти державного управління.

Досвід зарубіжних держав демонструє, що підходи до організації територіальної оборони базуються на теоретичних основах державного регулювання.

У рішенні Ради національної безпеки й оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» зазначається, що нерозв'язаними проблемами в секторі безпеки й оборони залишаються:

- «неефективність механізму запобігання та нейтралізації сучасних загроз національній безпеці України;
- незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами в кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці;
- недосконала й неефективна взаємодія між центральними та місцевими органами державної влади, насамперед з питань запобігання і боротьби з тероризмом» [1].

Відсутність дієвих механізмів державного регулювання територіальної оборони як складника воєнної організації держави негативно впливає на забезпечення обороноздатності. Використання позитивного досвіду провідних зарубіжних країн надасть можливість забезпечити обороноздатність держави на належному рівні.

Аналіз наукових досліджень продемонстрував, що різні аспекти проблеми територіальної оборони вивчаються в межах багатьох наукових спеціальностей: теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; економічна безпека держави; основи національної безпеки держави (політичні науки); політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку; міжнародне право; військова історія; соціальна філософія та філософія історії; механізми державного управління.

Утім, акценти робляться на понятті «територіальна оборона» шляхом вивчення: повноважень Кабінету Міністрів України у сфері оборони (В. Зьолка); правових основ організації оборони в Україні (П. Єфімов, В. Мінасов, Т. Стукалін, В. Шарій); розвитку системи оборонного планування (Ф. Саганюк, В. Сокуренько, Р. Федоренко, В. Фролов); формування моделей такого планування (Г. Єфімов,

М. Середенко); місця і ролі в системі національної безпеки (Ф. Саганюк, В. Фролов); розвитку кожного етапу становлення та розвитку територіальної оборони (Л. Герасименко, Г. Єфімов, О. Музика); участі громадян у захисті своєї території і держави (Б. Левик, М. Паламарчук); реформування безпекового сектору (В. Вдовенко).

Державне регулювання територіальної оборони – це вплив держави на відтворювальні процеси в системі територіальної оборони для спрямування суб'єктів територіальної оборони (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні установи, громадські об'єднання, окремі громади, бізнес і підприємці) на досягнення цілей територіальної оборони.

Проте відсутні дослідження стосовно механізмів державного регулювання територіальної оборони та створення нормативно-правової бази, що підтверджує актуальність теми статті.

Метою статті є вивчення механізмів державного регулювання територіальної оборони провідних зарубіжних держав у сфері оборони для вдосконалення концептуальної моделі механізмів державного регулювання територіальної оборони України.

У 2018 р. у США наголошується на необхідності поліпшення контрактного регулювання міністерства оборони [9]. Увага зосереджена на сфері контрактів федерального уряду, де ключовим питанням є рівень задоволеності суспільного блага фактичним продуктом чи послугами, придбаними урядом, або самим процесом закупівель. У цьому контексті запропонована постанова міністерства оборони, яка докорінно змінює спосіб побудови взаємовідносин з підрядниками.

Основоположна пропозиція міністерства оборони США полягала в тому, що приватний сектор вносить сотні мільйонів доларів на оборонні замовлення, а реальність інша. Ідеться про те, що приватний сектор є благодійником, а не учасником вироблення оборонної продукції. Запропоновані зміни щодо регулювання скоротять платежі за виконання оборонного контракту на тридцять відсотків порівняно з діючими стандартами, крім того, будуть введені суб'єктивні критерії аналізу управління програмами для роботи підрядників [9]. Отже, мова йде про економічний та суспільний механізми державного регулювання у сфері територіальної оборони.

В іншому джерелі йдеться про доповнення до Федеральної постанови про закупівлі (DFARS та FAR), якими відає міністерство оборони, а саме про політику стосовно державних закупівель, делегування повноважень, відхилень від вимог та політики/процедури, які суттєво впливають на громадськість [3]. Отже, мова також йде про суспільні, правові та економічні механізми державного регулювання територіальної оборони.

Головне управління політики безпеки міністерства оборони Великобританії акцентує увагу на безпеці заморських (віддалених) територій. Мова йде про чотирнадцять територій, які перебувають під юрисдикцією Об'єднаного Королівства Великобританії [6]. Зазначається, що разом з територіальними морями, риболовними зонами і винятково економічними районами це важливі зони, які вимагають оборонної відповідальності в аспекті забезпечення безпеки нації та її заморських територій, захисту своїх громадян та їх образу життя. Це вважається найбільш важливою відповідальністю уряду й оборони, яка стосується допомоги в розв'язанні конфліктів і сприянні стабільності, а де потрібно – втручання за кордоном, включаючи законне застосування примусової сили на підтримку життєво важливих інтересів Великобританії і захисту заморських територій і людей.

Територіальна оборона охоплює цілу низку питань, у тому числі належне врядування, безпеку і розвиток. Особливий інтерес міністерства оборони

становить захист, охорона і безпека заморських територій разом із проведенням інших заходів:

- пошуково-рятувальні роботи;
- гідрографія;
- геодезія;
- картографування;
- подолання наслідків стихійних лих;
- призупинення наркотрафіків з Латинської Америки до Великобританії і Європи через Західну Африку і США.

Інший напрям стосується створення умов для заморських територій, щоб вони взяли на себе більше економічної відповідальності за аспекти їх захисту і безпеки [6]. Це трактується як загальна відповідальність за безпеку територій. Виконують таку діяльність здебільшого резервісти, а фінансову відповідальність несуть ті території, на яких розташовані такі сили оборони. Отже, для Великобританії характерні економічні та соціальні механізми державного регулювання територіальної оборони.

Питання зв'язку між обороною й територіями актуальне для Франції. Зазначається, що книга з оборони й національної безпеки поклала початок закриттю десятків військових частин (полків, загонів тощо), а місцеві спільноти (міста, округи й регіони) несподівано зіткнулися з багатьма проблемами [4].

Поняття оборони у Франції визначається низкою правових актів, які стали основою концепції оборони, адаптованої через серію Білих книг. Ідеться про інформацію, призначену для того, щоб уряд міг приймати рішення у стратегічному напрямі, а саме:

- 1972 р. – у контексті холодної війни і запуску ядерного стримування;
- 1994 р. – після холодної війни;
- 2008 р. – відповідь на асиметричну війну;
- 2012 р. – в умовах активізації ісламського тероризму [4].

Сфера концепції визначається такими поняттями, як: територія, зв'язок з громадськістю, оборона. Кожна територія спрямована на запобігання будь-якій загрози, яка може вплинути на соціальну групу, що проживає на цій території. Територіальна оборона Франції залежить від державної юрисдикції і ноу-хау.

П. Жіне наголошує на тому, що поняття глобальної оборони іноді співвідноситься з чотирма сферами, які стосуються планування територій для оборони:

- військова оборона і військова поліція;
- цивільна оборона, яка в останні роки є умовою стійкого розвитку;
- економічний інтелект;
- культурний захист (стосується матеріальної та нематеріальної спадщини).

Цікавим є виділення такої категорії, як «дух захисту», який, як вважається, притаманний не військовим, а цивільним. Він має розглядатись як частина шкільної освіти для громадянства.

Територіальна оборона охоплює як мобілізацію кожного жителя міста в межах «Муніципального резервного плану», так і діяльність усіх демократичних об'єднань, які захищають права людини у випадках загроз, таких як тероризм тощо. Акцентується також на мотиваційних аспектах, зафіксованих у піраміді Маслоу, де потреба в безпеці є другим пріоритетом для людини відразу після фізіологічних потреб. Отже, можемо спостерігати домінування соціальних, правових, інформаційних, суспільних механізмів державного регулювання територіальної оборони [4].

Питаннями територіальної оборони Фінляндії займається відділ оборонної політики Міністерства оборони Фінляндії. Цей департамент відповідає за оцінку

розвитку середовища політики безпеки й оборони, забезпечує основу для оборонної політики та основи планування для сил оборони [5].

На сучасному етапі актуальними постали питання загального потенціалу оборони, призову на військову службу, управління військовими кризами, операцій щодо підтримки миру тощо. У відділі функціонує чотири підрозділи:

- відділ оборонного співробітництва;
- відділ національної оборони;
- дослідницький відділ;
- науково-консультативна рада з оборони.

Першочергове питання, на яке звертається увага – це територіальна оборона Фінляндії. Наголошується, що до 2014 р. багато європейських держав не приділяли уваги національній чи територіальній обороні й перевели свої сили на спеціалізовані пакети сил, корисні для роботи в коаліції, а не для самої територіальної оборони.

Найважливішим питанням в аспекті територіальної оборони для Фінляндії є військовий обов'язок. Утім, на сучасному етапі відбулася переорієнтація на підвищення готовності. Для Фінляндії це перенесення акценту з навчання призовників на поліпшення бойової готовності мобілізаційних сил. У цьому контексті перевагою процесу призову на військову службу є те, що фінський уряд має можливість визначати кандидатів у професійні збройні сили, враховуючи всі технічні можливості для формування сил ХХІ ст. [5].

Важливим є зворотний зв'язок між призовниками і збройними силами. Цей зв'язок образно називали «вулиця з двостороннім рухом з населенням», оскільки резервісти приносять багато актуальної інформації про технології і суспільство. Цю інформацію можуть використовувати професійні військові для розробки актуальної інформації про еволюцію систем. Це вважається ключовими можливостями, оскільки нове обладнання більш технологічне й вимагає більш підготовлених і соціалізованих фахівців. Окрім того, відбуваються зміни стосовно переваг фінського оборонного підходу. Наголошується на підготовці та навчанні оперативних сил із переходом від навчальних баз до гнучких оперативних умов усередині держави [5].

У 2017 р. змінено законодавство задля забезпечення більш швидкого й ефективного прийняття кризових рішень, що є ключовими вимогами для нової ситуації, де поріг застосування збройної сили нижче, а час реагування коротше. Мета захисту Фінляндії полягає в тому, що оборона розроблена таким чином, щоб у випадку кризи не використовувати бази, які використовувались у мирний час: «гарнізони, авіабази і військово-морські бази будуть пустими, а наші військові будуть діяти по всій державі, оскільки у нас є мобілізаційні сили, і маємо зберігати своє спорядження в потрібних місцях, щоб воно було в безпеці, але воно також має бути доступним під час кризи» [5] (переклад автора. – С. Я.). Важливою є також система закупівель, яка має бути менш бюрократизована, більш швидка і гнучка.

Також акцентується увага на потребі в модернізації оснащення й розширення можливостей для спільних та коаліційних операцій, що робиться двома способами, зокрема:

- побудова партнерських та робочих відносин усередині регіону та співробітництво із США та іншими європейськими державами;
- модернізація наземного обладнання, перехід від старого озброєння до більш мобільного, модернізація військово-морських та повітряних сил.

Це вважається важливим, щоб не втратити підтримку суспільства для інвестицій у певні оборонні системи. Головне – це пристосування до нових реалій [5].

Зауважується, що фіни разом зі своїми сусідами спрямовані на формування нового підходу до оборони Північних і Північноєвропейських держав.

Підсумовуючи, зазначимо, що виокремлюються механізми державного

управління (політичний, організаційний) та механізми державного регулювання (правовий, інформаційний, суспільний, економічний, побудови взаємовідносин або цілеспрямовані впливи).

У 2013 р. Китай активізує розгляд проблем захисту національного суверенітету, безпеки і територіальної цілісності, про що йдеться в Білій книзі [2].

В аспекті територіальної оборони основне завдання – це захист батьківщини. Для цього створюються прикордонні сили громадської безпеки, які є збройними правоохоронними органами, розгорнутими державою у прикордонних та прибережних районах і в портах. Вони беруть на себе зобов'язання захищати національний суверенітет та виконують різні завдання з підтримки стабільності, боротьби зі злочинами, проведення надзвичайних рятувальних операцій і забезпечення безпеки в прикордонних районах. Вони спрямовують свою діяльність на захист і придушення сепаратистської, диверсійної, насильницької та терористичної діяльності з боку «третіх сил» або ворожих осіб [7].

Міліція бере участь у підготовці до бойових дій, спільних військово-поліцейських і громадських оборонних заходах, а також в організації та виконанні завдань з охорони та контролю на кордоні, у прикордонних і прибережних районах. Головна мета територіальної оборони Китаю – це постійна пильність і готовність до боротьби; постійна підтримка потреб мирного часу з потребами військового часу. Таким чином, мова йде про правові, суспільні та організаційні механізми державного регулювання територіальної оборони [2].

Варшавський інститут стратегічних ініціатив зробив певні кроки стосовно реалізації Програми розвитку польської оборони [8]. Основою дослідження та обговорення стала проблема форми територіальних сил оборони і розуміння територіальної оборони та сил територіальної оборони. Основою обговорення стали три основні складники: навчання, обладнання, співробітництво. Не останнє місце посідає питання взаємодії територіальних сил оборони з третіми особами [8].

Усе це визначається правовими актами, заснованими на концепції оборони Польщі. Основним вважається навчання та оснащення територіальних сил оборони. Є дослідження, які аналізують розвиток польських збройних сил до 2032 р., де особливе місце займають питання організації територіальної оборони. Пропонується нова модель розвитку збройних сил. Автори цієї моделі вважають, що збройні сили повинні бути здатними взаємодіяти та співробітничати з територіальною обороною. Територіальна оборона Польщі багато разів модернізувалась, а у 2008 р. сили територіальної оборони ліквідовані. У 2015 р. почалися дискусії про те, що територіальні сили оборони мають ґрунтуватися на принципах добровільного набору. Модель 2015 – 2016 рр. передбачала три основні завдання територіальних сил оборони:

- посилення потенційного стримування;
- отримання оперативних можливостей для самостійного проведення нерегулярних заходів (антикризові дії, антитерористичні операції тощо);
- укріплення патріотизму у збройних силах [8].

Головним вважається те, що територіальні сили оборони мають виконувати соціальні, культурні та економічні функції. Їх центральне завдання під час миру, конфлікту або війни – захист цивільного населення. Згідно з цією моделлю територіальні сили оборони повинні складатися із солдат, які є місцевими жителями і добре знають район, у якому є потреба захисту населення або подолання наслідків стихійних лих. У період військових станів формуються групи опору, які підтримує місцеве населення, що робить їх менш вразливими для ворога та зменшує можливість взяття під контроль зони дії. Зона постійної відповідальності є основним фактором визначення головних завдань територіальних сил оборони [8].

Завданням підрозділів територіальних сил оборони в менш уразливих

регіонах є забезпечення критичної інфраструктури, яка забезпечує зв'язок, транспорт і взаємодіє з третіми суб'єктами. Акцентується на універсальному вихованні молоді і резервних сил.

Робота територіальної оборони має проводитися на трьох рівнях: округ, провінція, центральний рівень.

Цікавим є те, що акценти робляться:

- на захисті місцевого населення від дестабілізації та дезінформації;
- співробітництві з державними органами, особливо з провінцією: губернаторами і місцевими державними установами.

Важливими є наголоси на більш глибокому вивченні кандидатів для територіальних сил оборони. Спеціалісти в районах мають провести добір солдат і членів провоянних організацій, необхідних для сил територіальної оборони. При цьому має враховуватися певний профіль кандидатів. Вважається, що це дасть можливість набрати новобранців, які мають певний досвід і навички від самого початку. Доцільно проводити тренінги, мета яких – створити формування з конкретними цілями й завданнями. Окрім того, зазначається, що мобільні тренінгові команди відповідають за підготовку інструкторів і командирів, які складаються в тому числі з ветеранів спецпідрозділів. Мобільні тренінгові команди будуть спеціалізуватися на тренінгах із «зеленою тактикою», тобто виконання завдань у малоурбанізованих, лісних, гірських районах, та із «чорною тактикою» – бойові завдання в міських умовах. Ці команди мають працювати в усій Польщі залежно від потреб територіальної оборони та сил територіальної оборони. Формується нова модель навчання [8].

Усього у складі військ територіальної оборони Республіки Польща на кінець 2018 р. сформовано 13 бригад та 4 бригади у стадії формування, які на мирний час кадровані. Комплектування військ територіальної оборони здійснюється за територіальним принципом: перша бригада територіальної оборони (Гданськ) – Поморський військовий округ, друга бригада територіальної оборони (Міцськ-Мозовецьк) – Варшавський військовий округ, третя бригада територіальної оборони (Замосць) – Краківський військовий округ та ін. Їх мобілізаційне розгортання до штатів воєнного часу планується здійснювати в період підвищеної загрози з терміном М – МЗ. Підготовка резервістів здійснюється протягом одного дня на тиждень, двох днів на місяць та 14 або 30 днів один раз на рік.

Узагальнюючи досвід, зазначимо, що простежується низка механізмів державного регулювання територіальної оборони, а саме: правові, соціальні, організаційні, культурні, економічні, інформаційні, просвітницько-пропагандистські.

У Румунії територіальна оборона розглядається як частина національної системи оборони. На сучасному етапі мова йде про необхідність відтворення навчання й забезпечення національних резервних сил, що відображено в концепції територіальної оборони. Роль територіальної оборони вбачається в підтримці й розширенні дій активних сил оборони шляхом конкретних дій і забезпечення своєчасної та ефективної роботи з метою запобігання і зменшення наслідків несподіваної агресії проти держави. Національні резервні сили Румунії складаються із суттєвого резерву і з резерву добровольців відповідно до нових і розроблених законів. Їх місії охоплюють широкий спектр традиційних і нових ризиків і загроз, особливо тих, які пов'язані з гібридними та кінетичними війнами. Румунія, як і інші держави-члени НАТО, відмовилася від призову на військову службу і прийняла більш гнучку професійну армію, орієнтовану в основному на експедиційні місії, а не на класичні оборонні. Визначаються проблеми, які призвели до складнощів формування дієвого резерву, а саме:

- економічна криза;
- руйнування комунізму;
- ігнорування збройних поставок;

– негативна демографічна тенденція, міграція чоловіків віком від 20 до 40 років у західноєвропейські держави в пошуках роботи [7].

Роль територіальної оборони вбачається в підтримці й посиленні дій сил захисту шляхом конкретних дій, а також забезпеченні сучасної й ефективної роботи з метою запобігання і зменшення наслідків стихійних лих [9].

Система територіальної оборони Румунії заснована переважно на латентному підході, а не на активній діяльності. В основному це захисна система, яка має зосередитися на захисті своєї території і на стримуванні іноземних атак. Територіальна оборона спрямована на захист певних місцевих цілей, які мають стратегічне значення, захист цивільного населення, підтримку оперативних сил і протидію нерівномірним загрозам, характерним для гібридної війни.

У територіальній обороні, на думку Д. Плавиту, мають брати участь такі суб'єкти державного управління:

- міністерство оборони (зональні військові центри, елементи логістики);
- міністерство внутрішніх справ (бригадні жандармерії, генеральна інспекція для надзвичайних ситуацій, окружна інспекція, прикордонна поліція);
- національне агентство державного резерву і спеціальних питань; місцеве самоуправління (державне управління, місцева поліція);
- національні резервні сили (волонтерський резерв і національна гвардія) та інші структури, які створюються в кризових ситуаціях [7].

Автор статті наголошує, що добровольчий резерв як частина національних резервних сил має бути створений із громадян, які на добровільній основі погоджуються займати посади в оборонній організаційній структурі національних органів, відповідальних за національну оборону, безпеку і громадський порядок.

Національні резервні сили пропонується вважати видом збройних сил за територіальним принципом, які складаються з бойових та допоміжних підрозділів [7].

Виокремлюються завдання щодо територіальної оборони в мирний час:

- пошуково-рятувальні місії у випадках надзвичайних ситуацій і природних явищ, лих та ліквідація їх наслідків;
- місії стосовно моніторингу та охорони кордону у співробітництві зі спеціалізованими постійними структурами прикордонної поліції;
- забезпечення маршрутів, призначених для стратегічного транспорту;
- забезпечення безпеки військового і цивільного зв'язку, що є дуже важливим зі стратегічної точки зору;
- розвідувальні місії у важкодоступних районах;
- тип інженерних робіт місій;
- підтримка громадського порядку і подолання терористичних акцій на територіях відповідальності.

Під час війни завдання такі:

- визначення цілей і надання інформації про них;
- забезпечення військових дій оперативних структур;
- блокування груп або ізолювання ворожих сил;
- підтримка руху опору, організація диверсійних заходів;
- протитанкові місії із саморобними вибуховими пристроями;
- ведення війни в міських умовах із регулярними або спеціалізованими військами;
- участь у військових діях на території розташування, будучи інтегрованими в національні сили оборони на напрямках, які піддаються більшим загрозам;
- прикордонний захист у ході військових дій шляхом розширення діяльності прикордонної поліції і підтримки її резервними силами;
- посилення оперативного бойового розташування активних сил і підтримка їх дій, підготовка захисту й організація загального захисту;

- відновлення небоездатних частин та підрозділів за рахунок існуючих резервів;
 - зменшення наслідків, викликаних атаками супротивника в районах відповідальності, оскільки вони можуть діяти своєчасно, ефективно і в них є активний кадровий і волонтерський резерви;
 - навчання призовників у випадках, передбачених законом у період комендантської години, війни, коли мобілізація та призов стають обов'язковими.
- Д. Плавіту зазначає, що для виконання цих завдань потрібні зміни на законодавчому та організаційному рівнях [7].

Аналіз застосування механізмів державного регулювання територіальної оборони зарубіжними країнами в діяльності суб'єктів державного регулювання надає можливість їх удосконалення та підвищення обороноздатності України.

На сучасному етапі розбудови Збройних сил України фахівці науково-дослідних установ та Міністерства оборони України у взаємодії з радниками та представниками армій держав-членів НАТО розробляють наукові обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання територіальної оборони як складника оборонної реформи, застосовуючи сучасні науково-методичні підходи до їх розробки.

Під час підготовки пропозицій щодо системного підходу до планування, застосування механізмів державного регулювання територіальної оборони, підвищення їх ефективності необхідно враховувати зарубіжний досвід провідних країн світу.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України № 92/2016 від 14 берез. 2016 р. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
2. Defending National Sovereignty, Security and Territorial Integrity. (2013). In *Ministry of National Defense the People's Republic of China (Source: MOD)*. Retrieved April 16, 2013, from http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2013-04/16/content_4442754.htm&prev=search.
3. *Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS)*. Retrieved from <https://www.federalregister.gov/defense-federal-acquisition-regulation-supplement-dfars>.
4. Ginet, P. *The link between defense and territories*. Retrieved from <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9UB7On6TT9gJ:https://cel.archives-ouvertes.fr/cel-00966048/file/CM%2520Defense-Territories%2520%2528english%2529%2520PG.pdf+&cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>.
5. Laird, R. (2018). *Crafting a Way Ahead for the Defense of Finland: The Perspective of the Head of the Defense Policy Branch in the Ministry of Defence, Finland*. Helsinki, Finland. Retrieved February 15, 2018, from <https://sldinfo.com/2018/02/crafting-a-way-ahead-for-the-defense-of-finland-the-perspective-of-the-head-of-the-defense-policy-branch-in-the-ministry-of-defence-finland/>.
6. *Overseas Territories. The Ministry of Defence's Contribution: Directorate-General Security Policy*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27626/overseas_territories.pdf.
7. Plavitu, D. (2016). Territorial defence as a part of the Romanian National Defence System. *Ante Portas. Studia nad bezpieczenstwem*, 2(7), 219 – 227. Retrieved from http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-cc8c60c8-9635-46cc-a155-acbcb820fbe3/c/AP.VII_Plavitu.pdf.
8. Skrzypczak, W. (2017). Poland's Territorial Defence Force – Its Role, Significance and Tasks. In *Fundacja im. Kazimierza Pulaskiego*. Retrieved April 10, 2017, from <https://pulaski.pl/en/polands-territorial-defence-force-its-role-significance-and-tasks/>.
9. Zur, Ch. (2018). Defense Department's Contracting Regulation Needs Improvement. In *U. S. Chamber of Commerce*. Retrieved September 06, 2018, from <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/defense-department-s-contracting-regulation-needs-improvement>.

List of references

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku «Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 92/2016 vid 14 berez. 2016 r. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].
2. Defending National Sovereignty, Security and Territorial Integrity. (2013). In *Ministry of National Defense the People's Republic of China (Source: MOD)*. Retrieved April 16, 2013, from http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2013-04/16/content_4442754.htm&prev=search [in English].
3. *Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS)*. Retrieved from <https://www.federalregister.gov/defense-federal-acquisition-regulation-supplement-dfars> [in English].
4. Ginet, P. *The link between defense and territories*. Retrieved from <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9UB7On6TT9gJ:https://cel.archives-ouvertes.fr/cel-00966048/file/CM%2520Defense-Territories%2520%2528english%2529%2520PG.pdf+&cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ua> [in English].
5. Laird, R. (2018). *Crafting a Way Ahead for the Defense of Finland: The Perspective of the Head of the Defense Policy Branch in the Ministry of Defence, Finland*. Helsinki, Finland. Retrieved February 15, 2018, from <https://sldinfo.com/2018/02/crafting-a-way-ahead-for-the-defense-of-finland-the-perspective-of-the-head-of-the-defense-policy-branch-in-the-ministry-of-defence-finland/> [in English].
6. *Overseas Territories. The Ministry of Defence's Contribution: Directorate-General Security Policy*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27626/overseas_territories.pdf [in English].
7. Plavitu, D. (2016). Territorial defence as a part of the Romanian National Defence System. *Ante Portas. Studia nad bezpieczenstwem*, 2(7), 219 – 227. Retrieved from http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-cc8c60c8-9635-46cc-a155-acbcb820fbc3/c/AP.VII_.Plavitu.pdf [in English].
8. Skrzypczak, W. (2017). Poland's Territorial Defence Force – Its Role, Significance and Tasks. In *Fundacja im. Kazimierza Pulaskiego*. Retrieved April 10, 2017, from <https://pulaski.pl/en/polands-territorial-defence-force-its-role-significance-and-tasks/> [in English].
9. Zur, Ch. (2018). Defense Department's Contracting Regulation Needs Improvement. In *U. S. Chamber of Commerce*. Retrieved September 06, 2018, from <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/defense-department-s-contracting-regulation-needs-improvement> [in English].

Serhii Yaniuik. Implementation of foreign experience of territorial defense state regulation mechanisms

Experience of foreign countries demonstrates that approaches to the organization of territorial defense are based on theoretical foundations of state regulation.

In the US, emphasis is placed on improving the Department of Defense's contractual regulation of public good contentment with an actual product or service acquired by the government or the procurement process itself, with a prominent role for the private sector, to which the powers of the state (legal, economic, and public territorial defense state regulation mechanisms) are delegated.

In the UK, emphasis is placed on the territorial defense of overseas (remote) territories as important zones that require defense responsibility in terms of ensuring the security of the nation and its overseas territories, protecting their citizens and their way of life, which are the duties of the government (economic and social territorial defense state regulation mechanisms).

The territorial defense of France depends on state jurisdiction and know-how, and the idea of «a spirit of protection» that is developed from school age (social, legal, information, public territorial defense state regulation mechanisms).

The concept and system of territorial defense, based on military service and aimed at increasing the combat readiness of the mobilization forces, by which the government identifies potential candidates for professional armed forces in Finland (territorial defense state regulation mechanisms: political, organizational, legal, information, public, economic).

For China, territorial defense is the protection of the homeland for which the frontier forces of public security (legal, social and organizational territorial defense state regulation mechanisms) have been created.

Polish territorial defense is based on training, equipment, cooperation and interaction of territorial defense forces with third parties (legal, social, organizational, cultural, economic, informational, educational and propaganda territorial defense state regulation mechanisms).

Implementation of the territorial defense state regulation mechanisms of foreign countries provides an opportunity to develop proposals for improvement of territorial defense state regulation mechanisms as a component of defense reform.

Key words: territorial defense, public administration, mechanisms of public administration, mechanisms of state regulation, subjects of public administration.

Надійшла до редколегії 14.11.19

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.075.31(477)
doi: 10.33287/101914

Микола МАЛАНЧІЙ

Національна академія Державної прикордонної служби України

ТЕХНОЛОГІЯ ЦІЛЕУТВОРЕННЯ В КАДРОВОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглядаються особливості розвитку технологій кадрового менеджменту Державної прикордонної служби України. Зазначається, що механізм розвитку технології цілеутворення кадрового менеджменту нерозривно пов'язаний з процесами стратегічного управління Державною прикордонною службою України. Обґрунтовується алгоритм розробки показників цілеутворення та показується, що основними критеріями ефективності цілеутворення кадрового менеджменту в Державній прикордонній службі України є: політична стабільність на державному кордоні; економічна стабільність; соціальна стабільність; професіоналізм.

Ключові слова: кадровий менеджмент Державної прикордонної служби України, службово-бойова діяльність, управління, технології кадрового менеджменту, технологія цілеутворення.

У Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України (ДПСУ), схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р., зазначено, що основними її завданнями є: створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону; впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю; формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування; забезпечення розвитку Морської охорони ДПСУ, модернізація та оновлення її корабельно-катерного складу; модернізація системи управління ДПСУ та вдосконалення взаємодії з іншими органами, що входять до складу сектору безпеки й оборони; розширення прикордонного та міжнародного співробітництва; забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури; формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами; удосконалення системи підготовки, комплектування, роботи з особовим складом ДПСУ, його соціального захисту; підвищення ефективності системи запобігання та протидії корупції; забезпечення відкритості та прозорості діяльності ДПСУ [8].

В умовах реформування сектору безпеки та оборони України видається важливим розглянути технологію цілеутворення кадрового менеджменту в ДПСУ з точки зору аналізу її стану, що дозволяє визначити основні проблеми, пов'язані з удосконаленням і підвищенням ефективності функціонування кадрового менеджменту в сучасних умовах.

© Маланчій М. О., 2019

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

Управління персоналом ДПСУ неодноразово ставало об'єктом уваги науковців. Серед них О. Ю. Андрюк, Д. В. Іщенко, А. М. Машталер, О. В. Торічний, С. О. Філіппов та ін. Проте в сучасних умовах ця проблема є перманентно актуальною.

Метою статті є обґрунтування алгоритму формування технології цілеутворення кадрового менеджменту ДПСУ.

Саме поняття «технологія» бере свій початок з галузі природничих наук. Тривалий час воно розглядалося як сукупність прийомів і способів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів або виробів, що виражає технократичний підхід. Технологія (від грец. *technē* – мистецтво, майстерність, вміння) – опис виробничих процесів та інструкцій щодо їх впровадження. Ми розглянемо технологію як сукупність (послідовність) прийомів і способів діяльності у сфері кадрового менеджменту. Доцільно виділити таку послідовність у розробці технологій кадрового менеджменту:

1. Теоретичне обґрунтування технології кадрового менеджменту, яка передбачає виділення її головної мети, визначення більш дрібних об'єктів проектування, а також розробки проектної стратегії.

2. Проектування (опис) технології кадрового менеджменту, пов'язане зі складанням алгоритму дій, спрямованих на опис технологічних процедур і операцій, а також розробку технологічного інструментарію.

3. Впровадження технології кадрового менеджменту та її апробація.

Розглядаючи технології кадрового менеджменту в ДПСУ, доцільно виділити:

I. Технологію цілеутворення.

II. Технологію прийняття управлінського рішення.

Основу технології цілеутворення становлять такі види цілей: цілі-завдання, цілі-орієнтації, операціональні й векторні цілі. Цілі-завдання кадрового менеджменту в ДПСУ визначені законами України, указами президента України, директивами і наказами керівництва ДПСУ, розпорядженнями, статутами ДПСУ тощо [6]. Цілі-орієнтації конкретизують цілі-завдання. Операціональні цілі визначають необхідний результат кадрового менеджменту, а також способи і терміни його досягнення. Векторні цілі визначають бажаний результат кадрового менеджменту та шляхи його досягнення без зазначення точного терміну і способів досягнення.

Цілі-завдання і цілі-орієнтації сприяють формуванню підцілей вищого рівня системи кадрового менеджменту ДПСУ (адміністрація ДПСУ), середнього рівня (регіональні управління) і нижнього рівня (органи (підрозділи) охорони державного кордону). Інституціоналізація цілей на рівні адміністрації ДПСУ обумовлюється закономірностями і нормами, що впливають з основних положень державної політики у сфері безпеки державного кордону України. Тому на вищому рівні виробляються стратегічні цілі в самій ДПСУ.

Формування цілей на регіональному рівні пов'язано з вирішенням завдань, що впливають із цілей верхнього рівня. Це передбачає формування відповідних інституційних утворень у кадровому менеджменті, а також вироблення певних способів і прийомів щодо активізації кадрових ресурсів у досягненні цілей вищого рівня. Визначення цілей на рівні органів охорони державного кордону та відділів прикордонної служби впливає із цілей вищого і середнього рівнів і спрямовується на конкретне вирішення завдань у сфері кадрового менеджменту. При цьому кадровий менеджмент має бути спрямований на проведення конкретних заходів соціального характеру, пов'язаних із застосуванням методів і методик діагностики та профілактики соціальних проблем, оптимізації соціальних (людських) ресурсів особистості, військових колективів, мобілізації їх на виконання поставлених цілей.

Технологія цілеутворення в ДПСУ здійснюється за допомогою застосування таких процедур:

I. Виділення в кадровому менеджменті ДПСУ ряду цілей, основними серед яких є:

1. Політичні цілі, що визначають політичні функції охорони та захисту державного кордону.
2. Економічні цілі, які відображають економічні функції охорони і захисту державного кордону.
3. Соціальні цілі, що виражають соціальну справедливість.
4. Правові цілі, спрямовані на соціальну захищеність військовослужбовців та членів їх сімей.
5. Специфічні цілі, пов'язані з охороною та захистом державного кордону.
6. Військові цілі, пов'язані з вирішенням завдань відсічі збройного вторгнення на державному кордоні.
7. Оперативні цілі, спрямовані на використання оперативних сил і засобів в інтересах охорони державного кордону.

II. Визначення в системі цілей так званої кадрово-цільової компоненти. Основними елементами цієї процедури є:

1. Диференціація генеральної кадрової мети за рівнями дерева кадрових цілей.
2. Встановлення взаємозв'язку кадрових цілей у межах організаційних систем на всіх рівнях управління – вищому, середньому, нижньому.
3. Визначення важливих і пріоритетних кадрових цілей, реалізація яких буде сприяти ефективному кадровому менеджменту.
4. Встановлення взаємозв'язку кадрових цілей з можливостями їх реалізації, тобто наявності сил і засобів їх здійснення.
5. Порівняльний аналіз кадрових цілей, а також факторів та умов, що на них впливають.
6. Визначення сил і засобів (ресурсів), призначених для реалізації кадрових цілей.
7. Прогнозування наслідків реалізації кадрових цілей.
8. Реалізація на практиці цільових настанов.
9. Аналіз реалізації цільових настанов і внесення коректив у систему кадрового менеджменту.

III. Визначення критеріїв ефективності цілеутворення в кадровому менеджменті, заснованих на її кількісних і якісних характеристиках.

Визначаючи критерії ефективності цілеутворення в кадровому менеджменті ДПСУ, необхідно враховувати такі положення: по-перше, критерії цілеутворення повинні повною мірою охоплювати кадровий менеджмент з урахуванням багатьох факторів, що впливають на нього; по-друге, вони повинні бути простими і дозволяти застосовувати методи математичної статистики для їх розрахунків; по-третє, необхідно розробляти і визначати норми критеріїв цілеутворення шляхом порівняння з ідеальними або деякими заданими значеннями; по-четверте, повинна бути розроблена сукупність критеріїв ефективності цілеутворення, підсумовування яких дозволить обчислити сумативний критерій ефективності кадрового менеджменту; по-п'яте, критерії ефективності цілеутворення кадрового менеджменту повинні відповідати критеріям ефективності кадрового менеджменту.

Основними критеріями ефективності цілеутворення кадрового менеджменту в ДПСУ є: політична стабільність на державному кордоні (державність, міжнародне співробітництво, демократизм); економічна стабільність (економічність, відтворення, прибутковість, охорона економічних інтересів України); соціальна стабільність (соціальна захищеність, законність, згуртованість, дисциплінованість, патріотизм, моральний дух); професіоналізм [5].

Кількісні характеристики критеріїв цілеутворення інтеріоризуються за такими

показниками: політичні; економічні; соціально-правові; службово-професійні; матеріально-фінансові.

Політичні показники цілеутворення в ДПСУ включають: реалізацію державної політики у сфері безпеки державного кордону України; політичні функції охорони державного кордону; політичну стабільність на державному кордоні; політичні інтереси, що реалізуються під час вирішення завдань охорони державного кордону; політичні методи керівництва, що застосовуються в реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України [1 – 4; 7].

Економічні показники цілеутворення спрямовані: на захист економічних інтересів країни на державному кордоні; боротьбу з контрабандою на державному кордоні; економічну безпеку країни; економічну стабільність у прикордонному просторі.

Соціально-правові показники цілеутворення у військах і органах ДПСУ спрямовані: на соціальну захищеність військовослужбовців і членів сімей; утримання укомплектованості органів (підрозділів) охорони державного кордону на рівні, який дасть змогу виконувати завдання за призначенням; соціальну справедливість; згуртованість військових колективів військ і органів ДПСУ; дисциплінованість; морально-психологічне забезпечення службово-бойової діяльності ДПСУ.

Службово-професійні показники цілеутворення включають: справедливе службове навантаження; планування службово-бойової діяльності ДПСУ; керівництво службою в ДПСУ; патріотизм та професіоналізм усіх категорій військовослужбовців; виконавську дисципліну.

Матеріально-фінансові показники цілеутворення в ДПСУ відображають: грошове забезпечення військовослужбовців; хороші житлові умови; технічне і матеріальне забезпечення.

Ми провели експертне опитування з метою визначення ключових показників. Отримані результати соціологічного дослідження дозволили нам проранжувати ці показники з точки зору оцінювання офіцерами рівня реалізації цілей у кадровому менеджменті ДПСУ (таблиця).

**Розподіл індексної ваги показників цілеутворення
в кадровому менеджменті ДПСУ**

Показники цілеутворення	Індексна вага (І)
1. Політичні	0,477
2. Службово-професійні	0,284
3. Економічні	0,153
4. Соціально-правові	-0,002
5. Матеріально-фінансові	-0,007

З наведеної таблиці видно, що найбільш повно в кадровому менеджменті реалізується політичне цілеутворення, з яким тісно корелює службово-професійне цілеутворення. Відносно високий рівень службово-професійних показників свідчить про високий ступінь службово-професійного цілеутворення, пов'язаного з керівництвом службою (0,482); виконавською дисципліною (0,406); професіоналізмом (0,336); плануванням службово-бойової діяльності (0,260); справедливим службовим навантаженням (-0,366).

Економічні показники цілеутворення, що реалізуються в кадровому менеджменті ДПСУ, займають проміжне положення і мають позитивну кореляцію зі службово-професійними і політичними показниками цілей управління. У негативній частині шкали вимірювання індексної ваги за ступенем реалізації бачимо соціально-правові

(-0,002) і матеріально-фінансові показники (-0,007). Це пояснюється низьким рівнем реалізації соціально-правових та матеріально-фінансових показників цілеутворення. Так, низький рівень правової захищеності (-0,002), а також недостатнє матеріально-фінансове забезпечення (-0,007) негативно впливають на ефективність функціонування системи кадрового менеджменту в ДПСУ.

Певний інтерес викликає розподіл соціально-правового показника цілеутворення: дисциплінованість – 0,274; згуртованість колективів – 0,190; морально-психологічне забезпечення службово-бойової діяльності – -0,050; соціальна справедливість – -0,828; соціальна захищеність – -0,858). Із наведеного розподілу видно, що найменше реалізована соціальна захищеність військовослужбовців і членів їх сімей, що негативно позначається на їх ставленні до виконання службових обов'язків, проявах недисциплінованості серед усіх категорій військовослужбовців і бажанні офіцерів звільнитися. Цьому ж сприяє і низький рівень матеріально-фінансового забезпечення, стану якого офіцери дають такі оцінки: грошове забезпечення – -1,058; тилове забезпечення – -1,076; технічне забезпечення – -1,128; матеріальне забезпечення – -1,194; житлові умови – -1,274.

Відповідно до наведеного вище аналізу реалізації цілеутворення в ДПСУ можна зробити висновок, що основною метою управлінської діяльності вищого рівня системи кадрового менеджменту ДПСУ, а також держави є негайне рішення і прийняття комплексу заходів (перш за все на рівні держави) щодо поліпшення матеріально-фінансового становища, а також соціально-правової захищеності військовослужбовців та членів їх сімей.

Таким чином, застосування технології цілеутворення дозволило отримати об'єктивну інформацію щодо визначення цілей кадрового менеджменту в ДПСУ. Крім того, побудову дерева цілей і визначення кількісних характеристик їх критеріїв можна використовувати для уточнення і розмежування функцій управління між департаментами, управліннями, регіональними управліннями, органами (підрозділами) охорони державного кордону, а також їх керівниками, уточнення їх прав і обов'язків, обґрунтування ступеня централізації і децентралізації при виробленні управлінських рішень.

Розроблена нами технологія цілеутворення дозволяє визначити її основні показники, ступінь реалізації яких є критерієм ефективності кадрового менеджменту. Це зумовило необхідність розвитку в ДПСУ програмно-цільового управління, в якому важливе місце займає стратегічне цілеутворення, що дозволяє визначити довгострокові цілі соціальної системи, розподіл ресурсів, необхідних для досягнення цієї мети.

Технологія стратегічного цілеутворення в ДПСУ містить два етапи: перший етап – це процес стратегічного планування, який передбачає вироблення набору стратегій, починаючи від базової стратегії ДПСУ і закінчуючи функціональними стратегіями та окремими проектами; другий етап – стратегічне управління, спрямоване на реалізацію стратегічного планування в службово-бойовій діяльності ДПСУ.

Застосування технології цілеутворення дозволяє здійснити оптимальний вибір цілей у кадровому менеджменті ДПСУ. При цьому цілеутворення є основою для прийняття управлінського рішення.

Список використаних джерел

1. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода [та ін.]. – Київ : НІСД, 2015. – 58 с.
2. Концепція інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 1149-р // Уряд. кур'єр. – 2015. – № 210.
3. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України

від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. – Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/418.html> (дата звернення 21.09.2017).

4. Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України / Ю. О. Михайлова // Форум права. – 2017. – № 4. – С. 152 – 158. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf.

5. Основні напрями діяльності та подальшого розвитку ДПСУ у 2019 році. – Режим доступу : https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%9Daprijami_%D0%94%D0%9F%D0%A1%D0%A3_Optimized.pdf.

6. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

7. Стратегія національної безпеки : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 29.09.2017).

8. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2015 р. № 1189-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

List of references

1. Reznikova O. O., Tsiukalo V. Yu., Palyvoda V. O., Dromov S. V., & Somin S. V. Kontseptualni zasady rozvytku systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Kyiv: NISD, 2015. 58 p. [in Ukrainian].

2. Kontsepsiia intehrovanoho upravlinnia kordonamy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 zhovt. 2015 r. № 1149-r. *Uriad. kurier*. 2015. № 210 [in Ukrainian].

3. Kontsepsiia rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 berez. 2016 r. № 92/2016. Retrieved from <http://www.rnbo.gov.ua/documents/418.html> [in Ukrainian].

4. Mykhailova Yu. O. Rol ta mistse Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby u systemi subiektiv zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy. *Forum prava*. 2017. № 4. P. 152–158. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf [in Ukrainian].

5. Osnovni napriamy diialnosti ta podalshoho rozvytku DPSU u 2019 rotsi. Retrieved from https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%9Daprijami_%D0%94%D0%9F%D0%A1%D0%A3_Optimized.pdf [in Ukrainian].

6. Pro derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 3 kvit. 2003 r. № 661-IV. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15 [in Ukrainian].

7. Stratehiia natsionalnoi bezpeky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2015 r. № 287/2015. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].

8. Stratehiia rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 lystop. 2015 r. № 1189-r. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

Mykola Malanchii. Technology of target development in the Human Resources Management of the State Border Guard Service of Ukraine

The features of development of technologies of personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine are considered in the article. It is shown that the mechanism of development of the technology of targeting personnel management is inextricably linked to the processes of strategic management of the State Border Guard Service of Ukraine. The algorithm of development of targeting indicators is substantiated and it is shown that the main criteria of effectiveness of targeting of personnel management in the State Border Guard Service of Ukraine are: political stability at the state border; economic stability; social stability; professionalism.

The author considers technology to be considered as a set (sequence) of techniques and methods of activity in the field of personnel management and highlights the following sequence in the development of technologies of personnel management: theoretical substantiation of technology of personnel management, which involves the allocation of its main purpose, the definition of smaller objects of design, development of project strategy; design (description) of technology of personnel management connected with drawing up of the algorithm of actions directed on the description of technological procedures and operations, and also development of technological tools; introduction of personnel management technology and its testing.

Civil Service

Considering the technologies of personnel management in the State Border Guard Service of Ukraine, the author considers it appropriate to differentiate between the technology of goal-setting and technology of decision-making.

Purposeful technology is based on the following types of goals: goals, objectives, goals, operational and vector goals.

According to the author, the main criteria for the effectiveness of the goal-setting of personnel management in the State Border Guard Service of Ukraine are: political stability at the state border (statehood, international cooperation, democracy); economic stability (economy, reproduction, profitability, protection of economic interests of Ukraine); social stability (social security, legitimacy, cohesion, discipline, patriotism, morale); professionalism.

The quantitative characteristics of goal setting criteria are internalized by the author on the following indicators: political; economic; social and legal; professional and professional; financial.

The use of goal-setting technology allows for optimal choice of goals in the personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine. The goal setting is the basis for the management decision.

Key words: personnel management of the State Border Guard Service of Ukraine, combat service, management, technologies of personnel management, targeting technology.

Надійшла до редколегії 25.11.19

УДК 35.082.4
doi: 10.33287/101915

Наталія СОРОКІНА
*Національна академія державного управління
при Президенті України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*
**ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ЗМІН**

Досліджуються особливості організаційної культури на публічній службі. Розглядається сутність поняття «організаційна культура». На основі результатів соціологічного дослідження з'ясовується, які основні зміни відбулися в організаційній культурі публічної служби за останні роки. Аналізуються такі важливі елементи організаційної культури, як: соціально-психологічний клімат, мотивація до праці, комунікаційні зв'язки як усередині організації (між самими публічними службовцями), так і зовні (зв'язки з громадськістю). Визначається, що зміни в організаційній культурі відбуваються дуже повільно і вимагають значних витрат часу і зусиль, а також високого професіоналізму керівників.

Ключові слова: організаційна культура, публічний службовець, соціально-психологічний клімат, публічна служба, зміни.

Результати діяльності будь-якої організації пов'язані з її організаційною культурою. Організаційна культура може бути потужним стимулом для досягнення цілей організації, або, навпаки, великим гальмом. Організаційна культура є однією з основних характеристик сучасної організації, що впливає: на вироблення стратегії, визначення цілей і засобів їх досягнення, вибір критеріїв прогресу й оцінювання результатів, формування підходів до вирішення складних ситуацій.

На сьогоднішнє питання організаційної культури присвячено чимало робіт вітчизняних та закордонних учених. У галузі державного управління ця проблематика висвітлена в працях таких науковців, як: Н. Артеменко [1], С. Гайдученко [8], А. Ліпенцев [7], Н. Липовська [11], В. Мартиненко [8], І. Письменний [11], С. Серьогін [13] та ін. Розглянувши дефініції організаційної культури, можемо зробити висновок, що серед науковців єдиного підходу до цього поняття не існує, а різні точки зору на його сутність будуються на розумінні культури у вузькому і широкому сенсі слова (табл. 1).

Також слід зазначити, що організаційна культура є міждисциплінарним феноменом, який належить відразу декільком галузям знань, кожна з яких використовує свої методи вирішення завдань. Але незважаючи на значну кількість публікацій як у теорії, так і в практиці управління, дослідження цього питання більше стосуються аналізу дефініції організаційної культури, її розвитку та ролі в управлінні персоналом, зокрема у сфері державної служби. Організаційна культура складно піддається змінам на рівні базових уявлень про цінності і норми у свідомості окремих людей і суспільства в цілому. Вивчення змін в організаційній культурі публічної служби набувають великого значення, адже саме культура безпосередньо впливає на окремих людей, наприклад: на їхні моральні якості, відданість справі, продуктивність праці, фізичний та емоційний стан.

Метою статті є дослідження особливостей організаційної культури та аналіз основних змін, які відбулися в організаційній культурі публічної служби в сучасних умовах державотворення.

Організаційна культура є відмітною ознакою кожної організації та вирішальним фактором успішності всього колективу, оскільки цінності можуть безпосередньо чи опосередковано відображатися в таких важливих елементах діяльності публічних службовців, як: ефективність/результативність, компетентність, конкурентоздатність, інноваційність, професійність, професіоналізм, якість обслуговування громадян-споживачів адміністративних

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

Дефініції організаційної культури

Автор	Дефініція
Е. Шейн	Організаційна культура – це набір прийомів і правил вирішення проблем зовнішньої адаптації і внутрішньої інтеграції працівників, правил, що виправдали себе в минулому і підтвердили свою актуальність нині. Ці правила і прийоми є відправним моментом у виборі персоналом прийнятного способу дії, аналізу і прийняття рішень [17, с. 57]
В. Стадник	Організаційна культура – це сукупність норм, цінностей, традицій, поглядів, які часто не підлягають формулюванню й бездоказово приймаються й поділяються всіма членами колективу [16, с. 96]
М. Семикіна	Організаційна культура – сукупність визначених цінностей, норм і моделей поведінки, що декларуються, поділяються й реалізуються на практиці керівниками підприємств і персоналом, доводячи свою ефективність у процесі адаптації до потреб внутрішнього розвитку підприємства й вимог зовнішнього середовища [12, с. 197]
В. Козлов	Організаційна культура – система формальних і неформальних правил і норм діяльності, звичаїв і традицій, індивідуальних і групових інтересів, особливостей поведінки працівників організації, що відрізняється стилем керівництва, показниками задоволеності роботою, рівнем взаємного співробітництва, ідентифікування працівників з організацією і цілями її розвитку [3, с. 115]
О. Віханський	Організаційна культура – це складна композиція базових припущень, які сприймаються членами організації і проявляються в проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають орієнтири поведінки персоналу [7, с. 385]

послуг, робота в команді, турбота про співробітників тощо. Слушним є той факт, що організаційна культура закладає глибинні підвалини структури організації та створює передумови ефективної діяльності колективу й публічного органу влади в громаді зокрема та державі в цілому. Безперечним є те, що взаємодія культури, людських ресурсів, структури і механізмів управління задає ритм професійної діяльності як керівника, так і всього колективу підлеглих службовців [4, с. 14].

З огляду на важливість теми у березні – червні 2019 р. автор провів соціологічне дослідження. Метою дослідження було вивчення думок і поглядів публічних службовців стосовно основних морально-етичних проблем, з якими вони стикаються на публічній службі. Збір первинної соціологічної інформації відбувався під час семінарів і тренінгів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. В опитуванні взяли участь 448 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування віком 22 роки і більше. Методом дослідження є анонімне анкетування за спеціально розробленим інструментарієм. Для з'ясування особливостей змін в організаційній культурі публічної служби респондентам запропоновано визначити, які зміни відбулися в органах влади, де вони працюють, за останні роки (табл. 2).

Характеризуючи отримані результати, слід зауважити, що, на жаль, переважна більшість опитаних респондентів не виявили ніяких змін в організаційній культурі свого органу за останні роки. Найбільша кількість публічних службовців зазначила, що без змін залишилися: культура зовнішнього вигляду – 67,9 %; індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної

Таблиця 2

Зміни в організаційній культурі

Критерій	Позитивні зміни, %	Без змін, %	Негативні зміни, %	Не відповіли
Взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки	26,3	58,9	4	10,7
Індивідуальна незалежність, відповідальність та можливість вираження власної ініціативи	16,3	67,2	4,5	12,1
Культура мови та спілкування	30,1	54	4,7	11,2
Дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації	23	61,2	3,8	12,1
Взаємодії членів організації один з одним	19,2	65,4	2,7	12,7
Справедлива винагорода, яка залежить від результатів діяльності	14,5	62,3	12,9	10,3
Культура зовнішнього вигляду	16,7	67,9	4,2	11,2
Взаємодії членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами	23,7	60	3,1	13,2
Мотивація до праці	15,2	65	9,2	10,7
Комунікація керівника і підлеглого	21,4	63,5	4,5	10,7
Культура організації робочого місця	21,2	64,7	4	10
Фізичний та психологічний комфорт	12,3	65,2	11,8	10,7

ініціативи – 67,2 %; взаємодія членів організації – 65,4 %; фізичний та психологічний комфорт – 65,2 %; мотивація до праці – 65 %.

Як видно з результатів опитування, культурі зовнішнього вигляду не приділяється достатньо уваги в сучасних умовах розвитку публічної служби в Україні. Хоча на питання «Як ви ставитесь до дрес-коду?» переважна більшість респондентів (56,2 %) висловила позитивне ставлення, 32 % – нейтральне ставлення і лише 8,4 % демонструють негативне ставлення до дрес-коду (рис.1).

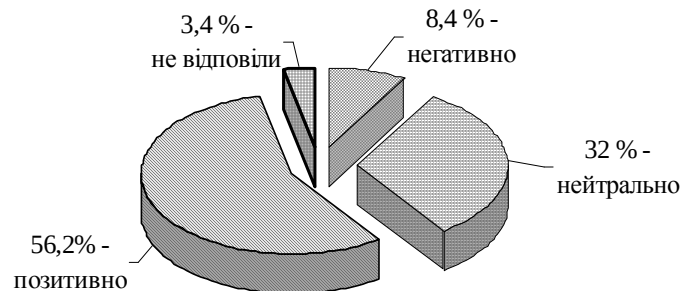


Рис. 1. Ставлення публічних службовців до дрес-коду

На нашу думку, культура зовнішнього вигляду відіграє важливу роль в процесі формування сучасної публічної служби. Саме дотримання етикету є одним зі шляхів підняття іміджу та довіри до публічних службовців. Важливо, щоб державний службовець не лише був професійно підготовлений, умів працювати з людьми, прогнозувати результати діяльності свого підрозділу, а й мав відповідний зовнішній вигляд. Адже професійного успіху досягає той працівник, який не тільки сумлінно виконує службові обов'язки, а й забезпечує підхід до справи відповідно до морально-етичних вимог публічної служби.

З організаційною культурою також тісно пов'язують такі поняття, як: «клімат (атмосфера) організації», «фізичний та психологічний комфорт організації». Соціально-психологічний клімат – це емоційно-психологічний настрій колективу, в якому на емоційному рівні відображаються особисті й ділові взаємини членів колективу, які визначаються моральними нормами та інтересами. Основними характеристиками соціально-психологічного клімату є: задоволеність членів колективу відносинами, процесом праці, керівництвом; взаєморозуміння і авторитетність керівників та підлеглих; міра участі членів колективу в керуванні і самоврядуванні колективу; згуртованість колективу; свідомо дисципліна; продуктивність праці [14, с. 124].

Вплив соціально-психологічного клімату на творчу активність та ініціативу працівників може бути як стимулюючим, так і пригнічуючим. У зв'язку із цим розрізняють сприятливий і несприятливий соціально-психологічний клімат [6].

Надзвичайно важливими ознаками сприятливого соціально-психологічного клімату є:

- довіра і висока вимогливість членів групи один до одного;
- доброзичлива і ділова критика;
- вільне висловлювання думки при обговоренні питань, що стосуються всього колективу;
- відсутність тиску керівників на підлеглих і визнання за ними права приймати важливі для групи рішення;
- достатня інформованість членів колективу про його завдання і про стан справ;
- задоволеність належністю до цього колективу;
- високий ступінь взаємодопомоги в ситуаціях, що викликають фрустрацію в кого-небудь із членів колективу;
- узяття на себе відповідальності за стан справ у групі кожним з її членів [14, с. 132].

Таким чином, за результатами досліджень ми бачимо, що реформування публічної служби ніяк не вплинуло на поліпшення психологічного комфорту в органах публічної влади (65,2 %), а 11,8 % респондентів навіть побачили негативні зміни за останні роки в цьому показнику. Взаємодія членів організації також залишається без змін (65,4 %). Але слід пам'ятати, що ефективніше працює той колектив, де переважає бадьорий, життєрадісний, оптимістичний настрій у відносинах між службовцями, стосунки будуються на основі співробітництва, взаємної допомоги, доброзичливості, члени колективу із задоволенням беруть участь у спільних справах, разом проводять вільний час, у взаємовідносинах переважає підтримка, критика висловлюється з добрими побажаннями. Тому слід більше уваги приділяти цьому питанню в органах публічної влади. Адже від цього залежать високі показники результатів діяльності органу влади, низька плинність кадрів, високий рівень трудової дисципліни, відсутність напруженості й конфліктності в колективі. Таким чином, наявність сприятливого соціально-психологічного клімату в органах публічної влади – це важливий показник задоволеності працівників своєю роботою.

Слід також звернути увагу на таке важливе питання, як мотивація до праці. Результати нашого дослідження підтверджують, що цей показник також залишився без змін (65 % респондентів не бачать змін у цьому показнику). Для того щоб зрозуміти, який стимул є найважливішим для сучасного публічного службовця, ми запропонували респондентам відповісти на запитання: «Що, на вашу думку, є основним стимулом якісного виконання посадових обов'язків?» (треба було обрати три найважливіші стимули). За результатами досліджень можна зробити висновок, що для більшості публічних службовців важливими є як економічний, так і морально-етичний складник публічної служби (рис. 2).



Рис. 2. Найважливіші стимули якісного виконання посадових обов'язків

Найдієвішим стимулом якісного виконання посадових обов'язків для сучасних службовців залишається матеріальне стимулювання – цей стимул назвали 76,1 % працівників органів влади. Однак поряд із цим для 55,8 % службовців важливим стимулом є розуміння соціальної важливості своєї діяльності. Третім за популярністю стимулом є бажання не підвести своє керівництво (43,5 %), а четвертим – зацікавленість у посадовому зростанні (43,1 %). При цьому майже кожний третій респондент називав такий стимул, як жорсткий контроль за виконанням наказів вищих посадових осіб (36,4 %). Водночас моральне заохочення з боку керівника є важливим стимулом для 31 % сучасних службовців. Найменше працівників органів влади на сучасному етапі розвитку публічної служби цікавить можливість отримання неправомірної вигоди, про яку говорили лише 1,6 % опитаних.

Як відомо, система мотивації завжди складається із двох основних блоків: матеріального й нематеріального стимулювання. Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних механізмів і методів матеріального і нематеріального заохочення і стимулювання персоналу. Здебільшого матеріальна мотивація задовольняє базові потреби працівників (фізіологічні потреби та потреби в безпеці). У міру задоволення базових потреб виникають потреби більш високого рівня, на задоволення яких більшою мірою спрямовуються заходи нематеріальної мотивації [15, с. 59]. До основних характеристик нематеріальної мотивації, яка іноді більш важлива для працівника, ніж матеріальна, можна віднести самоповагу, визнання досягнень, моральне задоволення роботою, кар'єрне зростання, гордість за свою організацію тощо.

Таким чином, мотивація до праці може бути різною, однак основним шляхом підвищення ефективності роботи публічних службовців та взагалі публічного управління є розробка ефективних методів мотивації та стимулювання як економічного, так і неекономічного характеру.

Повертаючись до першого питання, слід звернути увагу на думку респондентів стосовно позитивних змін в організаційній культурі органу, в якому вони працюють. Деякі позитивні зміни публічні службовці бачать за такими показниками: культура мови та спілкування – 30,1 %; взаємодія підрозділів та комунікаційні зв'язки – 26,3 %; взаємодія членів організації з клієнтами або іншими сторонніми особами – 23,7 %; дотримання норм, цінностей, правил поведінки організації – 23 %; комунікація керівника і підлеглого – 21,4 %; культура організації робочого місця – 21,2 %.

Важливо пам'ятати, що якісне вирішення завдань в органах державної влади та

місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане зі створенням системи комунікативного зв'язку як усередині організації (між самими публічними службовцями), так і зовні (зв'язки з громадськістю). В органах влади необхідні спеціалісти – соціальні модератори, здатні організувати конструктивний і результативний комунікативний зв'язок. Органи влади мають розглядатися як надавачі послуг, а громадяни – не як прохачі, відвідувачі, зацікавлені особи, а як клієнти – споживачі цих послуг [5, с. 86]. Тільки за цієї умови влада зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю, тобто стане відкритою та ефективною. Ефективне функціонування будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня комунікацій у них, які мають різні форми прояву. Саме комунікації визначають рівень підготовки державних службовців та бажання удосконалюватися, уміння правильно висловлювати й відстоювати свою позицію, уважно вислуховувати думку інших людей. Це умова успішного діалогу й шлях до швидшого вирішення проблеми [9, с. 120].

Ключову роль у комунікаційних зв'язках усередині будь-якого колективу відіграє керівник. Він безпосередньо повинен брати участь у формуванні сприятливого морально-психологічного клімату в колективі. Важливо при цьому, щоб керівник умів правильно вибудовувати відносини зі своїми підлеглими, був психологічно компетентним, підтримував дух співробітництва та атмосферу довіри. А також важливо, щоб він був не лише керівником, а й лідером колективу, адже не кожен керівник є лідером.

Існують певні характерні ознаки лідерів і керівників. Серед них науковці виділяють такі:

- керівники шукають сумлінних виконавців, а лідери – одностайців;
- керівники не вибачають помилок ні собі, ні іншим, а лідери переважно визнають свої помилки і не бояться відкрито вживати необхідних заходів для їх виправлення;
- керівники вважають, що підлеглі навіть з високою компетенцією неспроможні виконувати роботу без контролю і вказівок згори. В основі роботи лідера лежить принцип рівності;
- керівники намагаються створити собі позитивний імідж, хоча це неможливо через конфліктну природу відносин між керівниками і підлеглими. Лідери цінують повагу колег, мають репутацію високоетичної людини, поважають працівників, захищають їхні інтереси. Працівники вдячні лідерам і всіляко їх підтримують [10, с. 179].

Керівник мусить уміло контактувати з неформальними лідерами, проте найзначніший ефект організаційного та виховного впливу на підлеглих відбувається з огляду на поєднання керівництва і лідерства. Як зазначає Л. О. Воронько, роль керівника-лідера в колективі є дуже важливою, оскільки саме від нього залежить груповий консенсус, професійна динаміка, якість комунікації, успіх у роботі, морально-психологічний клімат та багато інших факторів становлення й розвитку колективу і кожної особистості в ньому [2, с. 3].

Отже, підбиваючи підсумок нашого дослідження, слід зауважити, що зміни в організаційній культурі відбуваються дуже повільно. Це пов'язано з тим, що процес реформування організаційної культури достатньо складний, вимагає значних витрат часу і зусиль, високого професіоналізму керівників. Зміни дуже часто викликають незадоволеність колективу, часто сприймаються болісно. Для створення нової організаційної культури потрібен час, оскільки зміна організаційної культури потребує формування нової місії та цілей організації, зокрема публічної служби, розробку нових цінностей і моделей поведінки публічних службовців, які будуть сприйняті всіма співробітниками. Сильна організаційна культура формує позитивний імідж публічної служби, що, у свою чергу, є важливим фактором підняття довіри до органів публічної влади. Отже,

організаційну культуру необхідно й надалі вивчати, стежити за її формуванням, удосконалювати і регулювати її зміни.

Список використаних джерел

1. Артеменко Н. Особливості мотивації персоналу на державній службі / Н. Артеменко // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – Т. 4, № 4 – 5. – С. 37 – 47.
2. Воронько Л. О. Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі / Воронько Л. О // *Державне управління: теорія та практика*. – 2013. – № 2. – С. 157 – 170. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE&2_S21STR=Dutp_2013_2_20.
3. Козлов В. Д. Управление организационной культурой / Козлов В. Д. – М. : Изд-во РАГС, 1990. – 124 с.
4. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад. : Гошовська В. А. [та ін.] – Київ : К.І.С., 2016. – 130 с.
5. Кулешов В. Взаємодія регіональних та місцевих органів влади з громадськістю / В. Кулешов // *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. (28 квіт. 2016 р.)*. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 85 – 88.
6. Лєскова Л. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату у колективі установи соціальної сфери / Л. Лєскова // *Молодий вчений*. – 2017. – № 4 (44). – С. 98 – 103.
7. Ліпенцев А. В. Організаційна культура / А. Ліпенцев // *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України*. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В. С. Загорський (голова) [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 385 – 389.
8. Мартиненко В. М. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби / В. Мартиненко, С. Гайдученко // *Публічне управління: теорія та практика*. – 2012. – № 1(9). – С. 59 – 63.
9. Мосора Л. С. Особливості прояву комунікативної поведінки державних службовців / Л. Мосора // *Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 груд. 2018 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна*. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – С. 119 – 121.
10. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – Київ : Академвидав, 2003. – 568 с.
11. Письменний І. В. Етос публічної служби в Україні: теоретичний та емпіричний аспекти / І. Письменний, Н. Липовська // *Аспекти публічного управління*. – 2015. – Т. 3, № 10. – С. 5 – 11.
12. Семикіна М. В. Еволюція організаційної культури на українських підприємствах: проблеми та протиріччя / М. В. Семикіна // *Держава та регіони. Сер. «Економіка та підприємництво»*. – 2009. – № 6. – С. 197 – 200.
13. Серьогін С. М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – Т. 4, № 8. – С. 57 – 64.
14. Сікорська Л. Б. Особливості формування здорового соціально-психологічного клімату в підрозділах державної служби охорони / Л. Сікорська, Г. Легендзевич // *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. – 2011. – № 2. – С. 122 – 133.
15. Слоньовський М. Мотивація як основний принцип розвитку людських ресурсів системи публічного управління / М. Слоньовський // *Ефективність держ. упр.* – 2018. – Вип. 1(54). – Ч. 1. – С. 56 – 61.
16. Стадник В. В. Менеджмент / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Київ : Академвидав, 2010. – 472 с.
17. Шэйн Э. Х. Организационная культура и лидерство / Э. Х. Шэйн ; пер. с англ. под ред. В. А. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 336 с.

List of references

1. Artemenko N. Osoblyvosti motyvatsii personalu na derzhavnii sluzhbi. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2016. Vol. 4. № 4–5. P. 37–47 [in Ukrainian].

2. Voronko L. O. Suchasnyi kerivnyk u systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: poshuk optimalnoi modeli. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2013. № 2. P. 157–170. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21_STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Dutp_2013_2_20 [in Ukrainian].
3. Kozlov V. D. Upravlenie organizatsionnoy kulturoy. Moskva: Izd-vo RAGS, 1990. 124 p. [in Russian].
4. Hoshovska V. A. (Eds.). *Komunikatsii v publichnomu upravlinni: aspekty orhanizatsiinoi kultury ta dilovoho spilkuvannia*. Kyiv: K.I.S., 2016. 130 p. [in Ukrainian].
5. Kuleshov V. Vzaiemodiia rehionalnykh ta mistsevykh orhaniv vlady z hromadskistiu. *Zabezpechennia konstruktyvnoho dialohu mizh vladoiu ta suspilstvom*. Odesa: ORIDU NADU, 2016. P. 85–88 [in Ukrainian].
6. Lieskova L. Formuvannia spriyatlyvoho sotsialno-psykholohichnoho klimatu u kolektyvi ustanovy sotsialnoi sfery. *Molodyi vchenyi*. 2017. № 4(44). P. 98–103 [in Ukrainian].
7. Lipentsev A. V. Orhanizatsiina kultura. In Yu.V. Kovbasiuk (Ed.) *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. Kyiv: NADU, 2011. Vol. 8: Publichne vriaduvannia. P. 385–389 [in Ukrainian].
8. Martynenko V. M., & Haiduchenko S. Orhanizatsiina kultura yak ob'ekt upravlinskoi diialnosti u sferi derzhavnoi sluzhby. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2012. № 1(9). P. 59–63 [in Ukrainian].
9. Mosora L. S. Osoblyvosti proiavu komunikativnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv. In S. M. Serohina *Teoriia ta praktyka publichnoi sluzhby*. Dnipro: DRIDU NADU, 2018. P. 119–121 [in Ukrainian].
10. Orban-Lembryk L. E. Psykholohiia upravlinnia. Kyiv: Akademvydav, 2003. 568 p. [in Ukrainian].
11. Pysmennyi I. V., & Lypovska N. Etos publichnoi sluzhby v Ukraini: teoretychnyi ta empyrychnyi aspekty. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2015. Vol. 3, № 10. P. 5–11 [in Ukrainian].
12. Semykina M. V. Evoliutsiia orhanizatsiinoi kultury na ukrainskykh pidpriemstvakh: problemy ta protyrichchia. *Derzhava ta rehiony. Ser. Ekonomika ta pidpriemnytstvo*. 2009. № 6. P. 197–200 [in Ukrainian].
13. Serohin S. M., & Sorokina N. H. Poniattia «chest», «hidnist» u konteksti profesionalizatsii publichnoi sluzhby. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2016. Vol. 4, № 8. P. 57–64 [in Ukrainian].
14. Sikorska L., & Lehendzevykh H. Osoblyvosti formuvannia zdorovoho sotsialno-psykholohichnoho klimatu v pidrozdilakh derzhavnoi sluzhby okhorony. *Nauk. visn. Lviv. derzh. un-tu vnutr. sprav*. 2011. № 2. P. 122–133 [in Ukrainian].
15. Slonovskiy M. Motyvatsiia yak osnovnyi pryntsyyp rozvytku liudskykh resursiv systemy publichnoho upravlinnia. *Efektivnist derzh. upr*. 2018. Vol. 1(54). P. 56–61 [in Ukrainian].
16. Stadnyk V. V., & Yokhna M. A. Menedzhment. Kyiv: Akademvydav, 2010. 472 p. [in Ukrainian].
17. Sheyn E. H. Organizatsionnaya kultura i liderstvo. Sankt-Peterburg: Piter, 2002. 336 p. [in Russian].

Nataliia Sorokina. Organizational culture of the Public Service and features of its change

The article is devoted to the study of organizational culture in public service. The essence of the concept of organizational culture is considered. It has been determined that organizational culture is an interdisciplinary phenomenon which concern several fields. Therefore, there is no single approach to understanding of this concept. It is indicated that organizational culture is a distinguishing feature of every organization and is a decisive factor in the success / the failure of the whole group.

In the article, the author conducted a sociological survey among public servants. The purpose of the survey was to find out what major changes have occurred in the organizational culture of public service in recent years. Based on empirical data, it has been found that changes in organizational culture are very slow. Respondents noted that the majority of elements of organizational culture remained constant, such as: the culture of appearance; the individual independence and the responsibility; the interaction of members of the organization with each other; the physical and psychological comfort; the motivation to work. It is proved that a favorable socio-psychological climate in public authorities is very important. So, the high performance indicators of the authorities, the low staff turnover, the high

level of labor discipline, and the absence of tension and conflicts in the group depend on it.

The important elements of organizational culture, such as the motivation to work, the culture of appearance, the communication links both within the organization (between public servants) and outside (public relations) are analyzed. It is indicated that the leader plays a key role in communication. He must directly participate in the formation of a favorable moral and psychological climate in the group.

It has been established that the process of changing organizational culture is quite complicated, requires time and effort, and high level of professionalism of leader. Changes very often cause discontent of the group, they are often perceived painfully.

A strong organizational culture generates a positive image of the public service, which in turn is an important factor in raising confidence in public authorities. Therefore, it is necessary to continue to study organizational culture, to monitor its formation, to improve and to regulate its changes.

Key words: organizational culture, public servant, socio-psychological climate, public service, changes.

Надійшла до редколегії 06.11.19

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.2

doi: 10.33287/101916

Іван БЕЗЕНА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – НОВИЙ ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

Досліджуються процеси децентралізації влади в Україні на регіональному рівні, покликані змінити статус органів публічної влади на місцях, окреслити відповідальність, зміст і ефективність їх суспільної роботи. Аналізується стан справ у регіональній політиці в різних сферах діяльності громади, від облаштування території, вирішення проблем зі шляхопроводами та водозабезпеченням до роботи соціальних об'єктів території. Пропонується визначити критерії індексування рівня розвитку території, ефективності діяльності місцевих органів влади та посадових осіб.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, регіональна влада, місцеві органи самоврядування, посадова особа, місцевий бюджет, стратегічний розвиток громади, публічне управління.

Процес перерозподілу повноважень в Україні нормативно здійснений, до завершення підходить процес формування нових територіальних громад, проходить їх організаційне становлення. Сьогодні актуалізується потреба у формуванні наповненої конкретним змістом стратегії розвитку громади, яка створюватиме передумови для розвитку території та поліпшення життя громадян.

Досягнути паритету важелів впливу на стан справ у новій громаді, активізувати жителів громади до наведення ладу на території населених пунктів та подолати соціальні проблеми території – основні умови її розвитку. Зазначимо, що процеси демократизації та децентралізації розпочалися, і це є стратегічний крок, який змінить країну і сприятиме становленню нової державної політики сучасної України, спрямованої на зростання та сталий розвиток громади.

На окреслені аспекти має спрямовуватися весь спектр діяльності місцевої громади, голови, виконавчих органів території та суб'єктів господарювання.

Необхідно зазначити, що окреслену проблему досліджували у своїх працях А. Панкрухін, В. Кірдин, С. Єремєєв, А. Крилов, А. Лавров, А. Старостін, І. Дробязко, О. Чебан, В. Вакуленко, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко, Т. Вільхова. Ці науковці розглядали ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивного розвитку громади. Зарубіжні дослідження розпочалися раніше – Ф. Котлером, М. Генсоном, Ю. Хабермасом. Продовжили їх інші науковці, адже європейські країни вже пройшли певні етапи

© Безена І. М., 2019

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитися власним досвідом з метою налагодження ефективної моделі розвитку політичної системи, публічної влади і громади в Україні.

Мета статті – дослідити актуальні проблеми демократизації і децентралізації публічних відносин у контексті діяльності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні нагальною є потреба дослідити особливості внутрішніх процесів у нових територіальних громадах Дніпропетровської області. Адже потрібно діагностувати шляхи реалізації намічених процесів в аспектах самостійного пошуку оптимальних рішень, спрямованих на позитивні соціально-економічні зрушення в життєдіяльності громади та окремої людини, створення комфортного життєвого простору території громади. Окреслені питання мають як теоретичну, так і практичну площину, будучи пов'язаними з основою об'єднаної територіальної громади (ОТГ) – людиною, яка живе, навчається або працює, відпочиває і розвивається.

У сучасних розвинених державах та територіальних громадах не можна уявити людину, а тим більше посадову особу публічного управління, яка б не переймалася проблемами населеного пункту, де вона мешкає, та не прагнула долучитися до суспільно корисної діяльності, спрямованої на позитивні зміни життєвого середовища, покращення привабливості території.

Ми раніше зазначали, що «сучасні суспільні реформи – це завжди системна діяльність публічної влади, спрямована на пошук та формування нової моделі розвитку, яка приведе до покращення економічного розвитку, рівня життя та ефективної діяльності суспільної системи» [1, с. 195]. Продовжуючи, можна говорити про те, що розпочаті структурні зміни охопили великі пласти суспільних інституцій від центральних органів влади до місцевого рівня. Однак бачимо тенденцію втрати інтересу місцевої влади до вирішення місцевих проблем та відчуження від демократичних принципів діяльності особистості, яка має потребу впливати на процеси в громаді і державі. Тому змінилися акценти в процесах управління від центру до сільської ради, що дало стимули та шанси змінити стан справ жителям територій.

У вересні 2015 р. в Дніпропетровській області розпочалися структурні зміни: організаційне оформлення нових ОТГ; процедура їх легалізації, самостійного бюджетування (формування доходів та видатків); формування нового складу посадових осіб місцевого самоврядування (депутати, голова, члени виконавчого комітету, посадовці відділів ради та комунальних підприємств громади тощо); зміни у формах та методах організації діяльності суб'єктів громади; перехід до нових за змістом проєктних заходів формування комфортного життєвого простору громади; формування стратегічних програм розвитку території та залучення інвестицій тощо.

Згідно з перспективним планом формування територій громад Дніпропетровської області, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р., передбачається створення 92 територіальних громад та охоплення всіх територіальних одиниць області [5].

Так, за станом на 5 грудня 2019 р. Дніпропетровська область має показники: площа – 31 914 кв. км; населення – 3 228 399 осіб; утворено ОТГ – 72 одиниці; площа ОТГ – 21 177,74 кв. км (або 66,36 % від загальної площі); кількість населення ОТГ – 668 838 осіб (або 20,00 % від загальної кількості) [5]. Загальні підсумки формування ОТГ Дніпропетровщини такі: найменша нова громада – Ляшківська ОТГ (Царичанський район) – 2 167 жителів; площа – 82,2 га; об'єдналися дві сільські ради, створена 25 жовтня 2015 р.; найбільша громада – Марганецька міська ОТГ (м. Марганець та сільська рада) – 49 463 жителів; площа – 201,32 га; об'єдналися дві ради [4].

Можемо констатувати певні проблеми з розвитком територій, які мають негаразди з дохідною частиною бюджету. Це впливатиме на ефективність розвитку та створюватиме ризики в поступальному децентралізаційному процесі.

Основою створення ОТГ мав би стати один із ключових принципів – самодостатність доходів та витрат території. Зрозумілим має стати принцип наявності на території громади суб'єктів господарювання, які наповнюватимуть бюджет громади, кошти з якого спрямовуватимуться на розвиток території та соціальної інфраструктури громади. Лідером Дніпропетровщини в самодостатності нової громади є Слобожанська ОТГ (Дніпровський район), створена 25 жовтня 2015 р.: населення – 14 635 осіб; площа – 166,4 га; об'єдналися дві сільські ради. Тепер це новий суб'єкт місцевого самоврядування – селищна рада. Наступною є Новоолександрівська ОТГ (Дніпровський район), створена 25 жовтня 2015 р.: населення – 11 013 осіб; площа – 226,1 га; об'єдналися дві сільські ради; новий суб'єкт має статус – сільська рада [4].

За результатами аналізу стану справ із формуванням дохідної частини бюджету території ми відзначаємо, що особливістю самодостатності громади стали такі фактори:

1) близьке розташування до обласного центру, який має розвинену виробничо-економічно-промислову базу, або великого міста;

2) на території зареєстрована та працює значна кількість суб'єктів господарювання – виробничих фірм, які мають значні товарообороти та відрахування до бюджету;

3) значні обсяги сплати податків, що впливає на дохідну частину громади;

4) наявність стартових потенціалів громади згідно з місцезнаходженням. Крім того, доходи нової об'єднаної громади дають переваги в забезпеченні видатків успішної громади, яка має можливості активно розвивати соціальну сферу та розширювати мережу суб'єктів господарювання. Але у такої громади є певна кількість суб'єктів соціальної інфраструктури, які є споживачами дохідної частини бюджету. Тому актуальним стає питання раціонального і стратегічного планування видатків на структурні проекти громади.

Найскладнішою проблемою території сільських громад є питання робочих місць для жителів громади. З метою вирішення окресленої проблеми збільшується кількість суб'єктів господарювання, створюються нові кооперативи, об'єднання та асоціації, які забезпечують нові робочі місця та розширюють дохідну частину бюджету ради. Так, почали діяти кооперативи, які працюють у галузі сільського господарства: землеробські, плодово-овочівницькі, скотарські тощо. Комунікація, просування ідей становлення та розвитку територій дають свої перші результати – прибуток та податкові надходження до місцевого бюджету. Інколи постають проблеми фінансування та інвестування в новий проєкт громади, відповідно посилюється значення групи стратегічного планування діяльності у розвитку малого та середнього бізнесу; проблеми кадрового та професійного менеджменту і працівників для діяльності; маркетингові проблеми тощо.

Так, за 2018 – 2019 рр. вже пройдено етапи становлення системи стратегічного планування та підготовки заявок на грантові інвестиції в розвиток території. За підсумками публічної діяльності представників місцевої влади майже 30 % громад уже долучилися до процесу конкуренції на отримання грантів для розвитку громади. У зв'язку з цим виникає питання стосовно маркетингу в державному управлінні. Так, дослідниця К. Романенко зазначає, що «становлення маркетингових механізмів у державному управлінні здійснювалося як складова утворення ринку в широкому розумінні ... в контексті конституювання принципу суверенітету споживача, ... проявом якого є принцип суверенітету громадянина як джерела влади в суспільстві» [6, с. 119]. Маркетинг у цьому аспекті виконує чотири завдання: система індивідуальної мотивації; система індивідуального вибору; система вільного і конкурентного обміну; система індивідуальної свободи та відповідальності. Відповідно для державного управління маркетинг дає як нові методи аналізу, так і способи вирішення проблем, формує сучасний практичний

інструментарій цілепокладання. У нашій державі, на жаль, відсутні системні підходи до формування єдиної моделі маркетингу країни та регіонів, у стадії становлення йде пошук її на місцевому рівні.

У центрі маркетингового управління мають постати три основи діяльності: комунікативна політика; пріоритетом управління є потреби громадян, соціальних та маркетингових суб'єктів; основою стратегії є дослідження тенденцій розвитку громади з метою забезпечення якості життя людини та досягнення соціального ефекту у вигляді комфортного і сприятливого клімату для розвитку суб'єктів громади.

Вокреслених процесах актуалізується проблема інформаційно-медійного складника публічної діяльності. Адже для господарської діяльності особливе значення мають процеси комунікації, фільтрування інформації, збуту і сплати податків, процеси маркетингу та менеджменту тощо. Але, незважаючи на досить непрості проблеми, уже окреслились тенденції, коли представники місцевої влади можуть впливати на розвиток ОТГ, обирати ефективні важелі для підвищення рівня життя громади та людини.

Опорою нової місцевої влади стає керівництво ОТГ, яке має забезпечити ефективне управління процесами. Створений відповідною радою виконавчий комітет підзвітний та підконтрольний раді, його рішення підлягають затвердженню радою.

Однак перед місцевою владою постає ряд проблем: професійність управлінських кадрів для роботи у виконавчих органах громади; недоліки в підвищенні кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації виконкому, старост та громадян; самодостатність об'єднаної громади; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; охорона громадського порядку території; кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я, освіти, сфери дозвілля; поведження із побутовими відходами; енергоощадливість та енергозабезпечення житлового фонду; підтримка розвитку малого та середнього сектору господарювання; створення передумов для інвестиційної привабливості території тощо. Наприклад, якщо привернути увагу громади до проблеми житлового фонду та роботи комунальних служб, то виникає ряд ключових питань: більшість житлових приміщень збудована в 50 – 90 рр. XX ст.; 80 % фонду потребує модернізації та ремонтів; на його утримання припадає 25 % електроенергії та 50 % теплоенергії; через неефективне використання будівель втрачається до 50 % теплової енергії; перевитрати газу на обслуговування житлового фонду слід скоротити на 30 %. Таким чином, необхідно розробити стратегічну програму формування енергоефективного житлового фонду громади: мережі, котельні, альтернативні джерела енергії, утеплення стін, заміна вікон тощо.

Від злагодженої роботи місцевої влади залежать: підвищення якості життя людини; духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів і досягнення на цій основі цілісності гуманітарного, інформаційного та економічного простору громади; підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості громади й регіонів.

Окреслені нами публічні зміни прискорять процеси ефективних суспільних трансформацій, створюють передумови для долучення громадянина до публічної діяльності та поглиблюють сфери демократизації в державі. На думку дослідниці І. Дегтярьової, «людський розвиток має стати ключовим принципом не тільки для діяльності суб'єктів господарювання, але і для органів регіональної влади, що прискорить позитивні соціально-економічні зміни» [3, с. 7].

Оцінювання ефективності діяльності соціальної інституції є основною проблемою в діяльності місцевих органів влади. Необхідно своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішень і реалізації планів; моделі «співфінансування стратегічних проєктів» [2].

На прикладах діяльності ОТГ Дніпропетровської області практично апробовані й реалізовані інформаційно-медійні проєкти, спрямовані: на надання адміністративних послуг жителям території – проєкт «Громада в смартфоні»; інформування та громадське обговорення окремих питань життєдіяльності громади; реєстрацію на прийом та інформаційні запити; формування мережі туристичних маршрутів; відкриття етнічно-культурних сайтів; розробку програми добросусідства; створення дистанційних платформ формальної і неформальної освіти; пошуки нових ідей поліпшення життя в громаді тощо.

Місцева та регіональна влада має шукати нові моделі співпраці з громадянами для забезпечення рівного доступу до суспільних інституцій громади. У зв'язку з цим порушується питання індивідуальної мобільності, розвитку навичок подолання проблем та інформаційно-медійної компетентності особистості, спрямування конструктивних потенціалів на позитивні зрушення в житті громади. У цьому аспекті актуалізуються питання суспільних конфліктів, які постійно виникають, але завданням влади є їх розв'язання політичними та соціальними способами. Актуальною з огляду на це вважаємо думку Ю. Хабермаса: «соціальна нерівність і політичне пригнічення не дані від природи, а продукуються в суспільстві – і тому їх, у принципі, можна перебороти» [7, с. 106] (переклад наш. – І. Б.).

Отримані результати свідчать про актуальність розвитку місцевого самоврядування, що передбачає: впровадження менеджментної парадигми публічного управління як основи інноваційного розвитку громади та держави; розвиток гнучкості публічної системи до громадсько-суспільних проблем території; формування вищого рівня владної комунікації у реформаторських процесах; дослідження публічними інституціями суспільного стану, щоб упередити соціальні катаклізми; відпрацювання індикаторів ефективності публічної влади, серед яких якість життя, рівень маркетингу, стратегічне планування та сталий розвиток громади й особистості.

Основною запорукою успіху в зміцненні державності, зростанні рівня соціально-економічного розвитку сільських і міських територій, регіонів та країни загалом є загальні суспільні процеси залучення громадян до врядування в громадах, що надаватиме можливості для повної реалізації основоположних принципів демократії і свободи. На реалізації відповідних концептів потрібно зосередити увагу як місцевої публічної влади, так і громадян, які є суб'єктами демократії нової громади. Адже особа, наділена повноваженнями публічного управління для успішного майбутнього, є основою сучасного прогресивного середовища публічної влади, яке є розвивальним, стимулюючим і мотивуючим у процесах демократизації, розширення свободи діяльності. Відповідно окреслені проблеми потребують подальшого ґрунтового дослідження.

Список використаних джерел

1. Бородін Є. І. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави / Бородін Є. І., Безена І. М., Марк Е. // Публічне управління та митне адміністрування : наук. зб. – 2019. – № 3(22). – 290 с.
2. Вільхова Т. В. Застосування маркетингових інструментів у закладах загальної середньої освіти / Т. В. Вільхова, Ю. М. Могила // Економіка та держава. – 2018. – № 5. – С. 57 – 59.
3. Дегтярьова І. О. Принципи нової регіональної політики України / Дегтярьова І. О. // Теорія і практика державного управління. – 2009. – № 3(26). – С. 3 – 8.
4. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область : [сайт]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
5. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2015 р. № 846. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-p>.
6. Романенко К. М. Маркетинг у державному управлінні : монографія / К. М. Романенко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 392 с.

7. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / Ю. Хабермас ; пер. Б. М. Скуратова // Логос. – 2003. – № 4 – 5(39). – С. 105 – 152.

List of references

1. Borodin Ye. I., Bezena I. M., & Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytutov derzhavy. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. 2019. № 3(22). 290 p. [in Ukrainian].
2. Vilkhova T. V., & Mohyla Yu. M. Zastosuvannia marketynhovykh instrumentiv u zakladakh zahalnoi serednoi osvity. *Ekonomika ta derzhava*. 2018. № 5. P. 57–59 [in Ukrainian].
3. Dehtiarova I. O. Pryntsypy novoi rehionalnoi polityky Ukrainy. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2009. № 3(26). P. 3–8 [in Ukrainian].
4. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. Dnipropetrovska oblast: [sait]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas/0562> [in Ukrainian].
5. Perspektyvnyi plan formuvannia terytorii hromad Dnipropetrovskoi oblasti : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serp. 2015 r. № 846. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-r> [in Ukrainian].
6. Romanenko K. M. Marketynh u derzhavnomu upravlinni: monohrafiia. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, 2012. 392 p. [in Ukrainian].
7. Habermas Yu. Postnatsionalnaya konstellyatsiya i budushee demokratii. *Logos*. 2003, № 4–5(39). P. 105–152 [in Russian].

Ivan Bezena. Modern local government – a new content of activity within the territory of the community

A number of public reforms have been underway in Ukraine for the third year, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate public authority reform have been made several times, but political will has not been sufficient, the changes have been superficial: signboards replacement and re-subordination. As a rule, such actions did not change the old authoritarian system of government, the system and content of activity in government structures, and accordingly it changed only external factors, which as a result aggravated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, violating European principles of self-government and budgeting. Gradually, we came to the state and tendencies that in the process of activity became a burden for state development, removal of local authorities from influencing real situation within the territory and the lack of strategy for its development.

Local authorities, as usual, expected financial subventions from the central government to solve particular territorial problems (roads, social facilities, community improvement, etc.), local authorities were discouraged from solving territorial problems and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening the processes of complication of social status of territories, etc.) It could not last long, substantial and profound changes in territorial management, redistribution of powers, financial resources and spheres of responsibility for the real situation should have been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred from the center to the local government level. The powers of the deputy and the chairman of the local community are now filled with specifics and responsibility for solving problems of social development within the territory.

Democratization of the processes of public authorities activity from the center to the region outlined legal and practical problems regarding the competence and content of officials: the ability to communicate on certain aspects of community activity; analytical skills and practices; involving citizens in the process of preparing public decisions within the territory; strategies of activity and preparation of community work plans. The vision of the problems of the territory and the strategy of solving them becomes the key to changing the life practices of the community.

Key words: democratization, decentralization, regional power, local self-government, public officials, local budget, strategic community development, public governance.

Надійшла до редакції 10.12.19

Віталій СМАЧНИЙ

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Одеський регіональний інститут державного управління

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Аналізуються методичні підходи до регламентації співробітництва територіальних громад. Визначаються передумови регламентації співробітництва та його цілі. Узагальнюються адміністративні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування. Пропонуються складники регламентів співробітництва та алгоритм розробки регламентів співробітництва.

Ключові слова: співробітництво територіальних громад, муніципальне управління, управлінські взаємозв'язки, регламентування, регламент співробітництва.

Ключова роль у процесах розвитку місцевої та локальної демократії належить органам місцевого самоврядування, до завдань яких належить розвиток громадської активності, відповідальності, забезпечення ефективної системи управління та взаємодії. Проте внаслідок фінансової, кадрової, ресурсної неспроможності територіальних громад не всі питання місцевого значення можуть бути вирішені в межах однієї територіальної громади. У зв'язку з цим особливо важливими стають механізми горизонтальної взаємодії територіальних громад.

Співробітництво територіальних громад є відносно новим явищем у сучасній вітчизняній практиці місцевого самоврядування, яке з'явилося фактично в період проголошеної у 2014 р. політики децентралізації. Одночасно із закладанням та реалізацією нових підходів до розвитку взаємовідносин органів місцевого самоврядування та держави активізувалася взаємодія посадових осіб та органів місцевого самоврядування. Нормативне закріплення міжмуніципального співробітництва у форматі Закону України «Про співробітництво територіальних громад» дозволило перевести об'єктивно існуючі зв'язки в офіційні відносини на принципах добровільності, рівноправ'я та партнерства [8].

У сучасних умовах недостатності ресурсів співробітництво територіальних громад є одним зі способів вирішення численних проблем. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно в межах закону визначати форми співробітництва територіальних громад, доцільність та ступінь участі в пропонованих планах співробітництва з огляду на інтереси населення та конкретні проблеми територіальних громад. Таке співробітництво дозволяє вирішити широкий спектр проблем, серед яких: реалізація спільних програм із благоустрою, здійснення робіт у сфері житлово-комунального господарства, будівництва, утримання сміттєзвалищ, ремонт доріг, транспортне обслуговування, утримання закладів культури, місць відпочинку тощо.

У нових умовах співробітництво територіальних громад стає більш актуальним, виникає необхідність активізації ініціативи органів місцевого самоврядування в процесі спільного вирішення економічних, соціальних, культурних проблем. Отже, співробітництво територіальних громад вимагає теоретичного обґрунтування, виявлення специфіки сучасного розвитку територіальних громад в Україні, визначення напрямів його подальшого вдосконалення в умовах модернізації вітчизняної системи публічного управління.

Різноманітний характер співробітництва територіальних громад робить його предметом уваги представників різних наук. Узагальнення публікацій дозволяє

стверджувати, що співробітництво територіальних громад розглядається з позицій юридичного, економічного та соціологічного підходів. Сучасний етап вивчення співробітництва характеризується підвищенням інтересу до наукової розробки питань правового регулювання співробітництва територіальних громад, пошуку оптимальних форм та механізмів міжмуніципальної взаємодії. Системне дослідження співробітництва територіальних громад маємо в дисертаційному дослідженні Н. А. Костіної, яка виявила історичні особливості формування й еволюції співробітництва територіальних громад як інноваційного інструменту місцевого розвитку й муніципальної консолідації в Україні та інших європейських країнах, проаналізувала питання законодавчого та нормативно-правового забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад, розкрила основні форми співробітництва територіальних громад і з'ясувала особливості їх реалізації в Україні на сучасному етапі тощо [5]. Сучасний стан та перспективи співробітництва територіальних громад в Україні розкрили у своїй науковій статті А. С. Арапова та О. Б. Циклаурі [1]. А. О. Геліч привертає увагу до такої форми співробітництва як утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій [3]. Роль міжнародної технічної допомоги в розвитку співробітництва територіальних громад досліджує Ю. В. Узун [12]. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад на етапі становлення зазначеного інституту досліджував Ю. П. Шаров [13]. Проблеми теорії та практики співробітництва вивчали П. М. Любченко [6] та О. Врублевський [2]. Ю. В. Козаченко розглядав співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації [4].

Аналіз досліджень з питань співробітництва територіальних громад дозволяє стверджувати, що існує цілий ряд питань, які дотепер не розроблені науковцями. Зокрема, не досліджений механізм впровадження структур співробітництва територіальних громад у систему адміністративно-територіальних одиниць та територіальних соціально-економічних систем. Дослідження важливості створення інституціональних умов, які забезпечать базові управлінські процеси в зонах співробітництва, а також формування організаційних основ управління міжмуніципальним співробітництвом відстає від вимог сучасної практики.

Метою статті є обґрунтування організаційного механізму співробітництва територіальних громад, у тому числі у форматі розробки регламентів взаємодії територіальних громад у процесі співробітництва.

Слабкий розвиток співробітництва територіальних громад в Україні (за станом на 13 червня 2019 р. зареєстровані лише 433 договори про співробітництво [9]) обумовлений не лише тим, що запроваджений нещодавно, але й кількома зовнішніми й внутрішніми чинниками, які гальмують процес активізації взаємодії територіальних громад.

До зовнішніх чинників належать такі:

- відсутність стимулів до підвищення ефективності господарювання внаслідок того, що принцип бюджетної автономії поки що не є домінуючим для всіх територіальних громад, зберігається також принцип бюджетного вирівнювання. Зазначене стимулює територіальні громади до збереження принципів формування бюджетів, орієнтованих на систему витрат, а не на результат;

- певні процедурні складнощі під час реалізації норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад»;

- слабкість методичного супроводу співробітництва територіальних громад як з боку держави, регіональних органів публічної влади, так і з боку експертного співтовариства;

- відсутність стимулів до організації співробітництва територіальних громад;

- недостатня поширеність кращих практик співробітництва територіальних громад, зокрема через асоціації органів місцевого самоврядування.

До внутрішніх чинників гальмування процесу активізації взаємодії територіальних громад можна віднести:

– відсутність у територіальних громад гострої потреби в об'єднанні ресурсів в умовах збільшення обсягу місцевих бюджетів у процесі децентралізації;

– низьку кваліфікацію посадових осіб місцевого самоврядування та відсутність навичок ефективного господарювання.

Досягнення цілей розвитку співробітництва територіальних громад в Україні, ефективна реалізація конкретних проєктів співробітництва передбачають розробку дієвого організаційного механізму, в основу якого мають бути покладені сучасні управлінські технології. «Організаційний механізм можна розцінювати як сукупність заходів, спрямованих на здійснення послідовного виконання робіт, формування відповідних організаційних структур, у межах яких здійснюється певна діяльність. ... До організаційного механізму належить низка самостійних підгруп: законодавчі, нормативно-правові, нормативно-методичні, моніторингові, підгрупи експертизи, суто управлінські» [7, с. 212]. Цей механізм передбачає, насамперед, використання інструментів, які дозволять оптимізувати процеси узгодження інтересів, координації дій територіальних громад та їх органів, що слугуватиме основою підвищення якості вирішення питань місцевого значення. Одночасно передбачається реалізація методів, які вже довели свою ефективність і забезпечують більш чітку та узгоджену взаємодію територіальних громад з органами державної влади, бізнес-структурами та громадськими об'єднаннями.

У попередніх дослідженнях ми визначили умови та особливості реалізації співробітництва територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону Вінницької області [10]. На наш погляд, організаційне оформлення співробітництва територіальних громад у зазначеному субрегіоні, як і на території інших зон спільного інтересу територіальних громад в Україні, можна реалізувати в таких формах:

1. Закріплення засад, напрямів та інструментів реалізації співробітництва в документах стратегічного характеру територіальних громад, адже це є необхідною умовою для бачення орієнтирів організації взаємодії муніципалітетів з метою їх ефективного розвитку.

2. Створення міжмуніципальних об'єднань, у тому числі з різними адміністративним статусом (сільських, селищних, міських рад, об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення), у межах об'єктивно існуючих субрегіональних утворень. Зазначені об'єднання, утворивши спеціальні органи, могли б координувати прийняття рішень щодо спільних проблем соціально-економічного розвитку в межах субрегіону, проводити політику узгодження спільних інтересів, розробляти різні муніципальні проєкти.

3. Розробка спеціального регламенту співробітництва (РС) територіальних громад у межах відповідного договору про співробітництво.

На останньому чиннику розвитку співробітництва територіальних громад зупинимося більш докладно. Для розуміння сутності та процесу регламентації співробітництва територіальних громад важливими є кілька базових понять, серед яких: регламент, адміністративна процедура, адміністративний процес тощо. У широкому розумінні регламент – це нормативно-правовий акт, що встановлює адміністративну процедуру (адміністративні процедури). У свою чергу, адміністративною процедурою є порядок здійснення адміністративного процесу (адміністративних процесів), встановлений законом і (або) адміністративним регламентом. Адміністративний процес – дія або сукупність дій (рішень) органу місцевого самоврядування, його структурних підрозділів і посадових осіб, спрямованих на здійснення їхніх повноважень, встановлених законом, іншими нормативними актами. При цьому під повноваженнями органу місцевого самоврядування слід розуміти функцію органу місцевого самоврядування, визначену в законі або в іншому нормативно-правовому акті [11].

Отже, регламент встановлює обов'язкові вимоги до адміністративних процесів та їх компонентів в обсязі і формах, що дозволяють забезпечити ефективну реалізацію органом місцевого самоврядування, його структурними підрозділами і посадовими особами їхньої компетенції. При цьому слід зауважити, що регламенти не розробляються щодо дій (рішень) органів місцевого самоврядування, порядок здійснення яких регулюється законами України.

Існує кілька загальних принципів встановлення адміністративних процедур регламентами, у тому числі РС. По-перше, РС не може встановлювати різний обсяг прав і обов'язків суб'єктів співробітництва залежно від складу його учасників (наприклад, сільської громади та громади міста обласного значення). По-друге, для оптимізації та модернізації виконання функцій співробітництва будь-який РС повинен забезпечувати:

- уніфікацію й універсалізацію порядку виконання територіальними громадами в межах завдань співробітництва функцій, у тому числі з використанням електронних процедур;
- оптимізацію показників виконання завдань співробітництва;
- усунення надлишкових адміністративних дій і процедур у межах співробітництва;
- спрощення адміністративних процедур під час співробітництва;
- зменшення термінів виконання адміністративних дій і процедур у процесі взаємодії територіальних громад;
- усунення необґрунтованих дій на власний розсуд органами або посадовими особами в межах співробітництва;
- усунення необґрунтованих обтяжень для територіальних громад, що взаємодіють у межах співробітництва;
- скорочення витрат (усіх видів ресурсів) територіальних громад у зв'язку з виконанням завдань співробітництва;
- прозорість усіх адміністративних дій і процедур суб'єктів співробітництва для громадян і організацій;
- доступність у режимі реального часу інформації про виконання завдань співробітництва;
- мінімізацію витрат (усіх видів ресурсів) на одержання зазначеної інформації громадянами й організаціями;
- оперативне контролювання виконання завдань співробітництва;
- встановлення персональної відповідальності за дотримання вимог РС на кожній стадії виконання завдань співробітництва;
- інтеграцію в єдине функціональне ціле сукупності дій, процесів і процедур з виконання завдань співробітництва.

По-третє, РС повинен забезпечувати постійну уніфікацію порядку реалізації органами місцевого самоврядування подібних за змістом функцій. Апарат і керівництво органів місцевого самоврядування в межах співробітництва разом із зацікавленими особами повинні систематично аналізувати подібні за змістом функції. Потрібно проводити щорічний аналіз критеріїв (показників) оцінювання якості адміністративних процесів у ході реалізації завдань співробітництва з метою вдосконалення адміністративної процедури, насамперед в інтересах територіальних громад, залучених до співробітництва.

Адміністративні РС містять адміністративні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування, у тому числі:

- здійснення органами місцевого самоврядування в межах співробітництва координації і контролю діяльності установ і організацій, що перебувають у віданні співробітництва;
- виконання доручень голів територіальних громад у межах співробітництва;

Local Government

- спільне нормативно-правове регулювання у встановлених сферах діяльності співробітництва;
 - участь органів місцевого самоврядування в нормотворчій діяльності один одного;
 - підготовка органами місцевого самоврядування проєктів висновків і зауважень до проєктів рішень органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад, а також офіційних відгуків на рішення;
 - розгляд запитів і звернень з боку органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад;
 - взаємодія при наданні й одержанні інформації, висновків, експертиз;
 - спільні повноваження щодо надання послуг органами місцевого самоврядування;
 - спільні повноваження щодо контролю за діяльністю громадян і організацій у встановленій сфері;
 - спільні повноваження стосовно управління власністю;
 - утворення й організація діяльності координаційних і дорадчих органів.
- Досвід розробки проєктів РС територіальних громад Жмеринського субрегіону дозволяє вважати, що будь-який РС повинен містити:
- коло учасників адміністративної процедури (усі територіальні громади, які беруть участь у співробітництві);
 - юридичні факти, з якими пов'язується регульований адміністративний процес;
 - обов'язкові стадії (етапи) адміністративної процедури;
 - права й обов'язки суб'єктів співробітництва під час здійснення адміністративної процедури;
 - терміни здійснення адміністративної процедури;
 - варіанти дій і рішень учасників взаємодії на кожній стадії, формалізовані критерії вибору одного з варіантів дії або рішення;
 - нормативи використання ресурсів (у тому числі інформаційних, кадрових і матеріальних), необхідних для здійснення регульованих адміністративних процесів;
 - загальні вимоги до інформаційного забезпечення здійснення адміністративної процедури;
 - відповідальність посадових осіб за порушення вимог РС.

РС може містити підстави і порядок застосування спрощеної адміністративної процедури. Зокрема, проєкт РС територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону визначає процедури взаємодії відповідних органів місцевого самоврядування. Основною метою співробітництва є створення партнерських та збалансованих відносин між територіальними громадами в межах Жмеринського субрегіону з метою ефективного вирішення питань місцевого значення та спільної компетенції. Представницькі органи територіальних громад, залучені до співробітництва, затверджують РС, вносять до нього зміни і доповнення. Дотримання РС обов'язкове для всіх органів та посадових осіб цих територіальних громад. Невиконання вимог РС без поважних причин з боку посадових осіб місцевого самоврядування є підставою для накладення дисциплінарного стягнення відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Кодексу законів про працю.

Проєкт РС територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону передбачає такі процедури:

- обмін інформацією щодо запланованих заходів та прийнятих рішень у межах завдань співробітництва;
- вироблення узгоджених підходів при підготовці проєктів нормативних актів у межах завдань співробітництва;
- забезпечення додаткового контролю за процесами формування, реалізації

та відповідальності щодо узгоджених програм та проєктів у межах завдань співробітництва;

– координація практичних дій відповідних органів місцевого самоврядування в межах завдань співробітництва.

Взаємодія територіальних громад у межах завдань співробітництва має здійснюватися на принципах законності, рівноправності кожної зі сторін, довірливих відносин, цивілізованості обговорення спільних проблем, неприпустимості ігнорування інтересів та будь-яких форм примусу представників кожної сторони. У процесі взаємодії не повинні порушуватися компетенція та повноваження відповідних органів місцевого самоврядування.

Відповідно до проєкту РС взаємодія територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону може здійснюватися в таких основних формах:

– безпосередня взаємодія посадових осіб та депутатів відповідних територіальних громад;

– спільні засідання депутатів відповідних територіальних громад;

– спільні засідання постійних комісій рад відповідних територіальних громад;

– спільні робочі групи в складі депутатів відповідних територіальних громад та залучених експертів;

– участь у спеціальних координаційних органах у межах завдань співробітництва;

– прийняття спільних рішень радами в межах завдань співробітництва;

– укладання адміністративних договорів між відповідними радами в межах завдань співробітництва;

– узгодження документів у процесі діяльності співробітництва;

– регулярний обмін інформацією, планами роботи та іншими документами в межах завдань співробітництва;

– надання взаємної консультативної допомоги в межах завдань співробітництва;

– консультування з питань, що становлять спільний інтерес;

– спільне навчання посадових осіб у межах завдань співробітництва.

За взаємною згодою також можуть запроваджуватися інші форми взаємодії.

Співробітництво територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону здійснюється в таких напрямках:

– нормотворча діяльність;

– планування діяльності;

– організація виконання повноважень;

– кадрові питання;

– організація роботи з документами;

– вирішення питань спільної власності територіальних громад.

На основі досвіду регламентації співробітництва територіальних громад можна визначити загальні вимоги до порядку розробки і прийняття РС. Процедура розробки РС включає такі етапи:

1) підготовку, узгодження і затвердження технічного завдання на розробку РС з боку учасників співробітництва;

2) підготовку і попереднє узгодження проєкту РС;

3) експертизу проєкту РС;

4) публічне обговорення проєкту РС на рівні територіальних громад;

5) доробку проєкту РС з урахуванням результатів публічного обговорення й експертизи;

6) узгодження і внесення доробленого проєкту РС на затвердження територіальних громад, що утворили співробітництво.

З метою забезпечення оптимізації та модернізації регульованих адміністративних процесів РС повинен включати вирішення таких завдань:

Local Government

- опис виконання завдань співробітництва з виділенням юридично важливих дій і рішень;
- аналіз і оцінювання ефективності виконання завдань співробітництва з метою виявлення ресурсів для його оптимізації;
- підготовку пропозицій з оптимізації процесу виконання завдань співробітництва, у тому числі на базі сучасних інформаційних технологій.

Розроблювачем РС повинна бути спеціальна робоча група за участю всіх суб'єктів співробітництва. До її складу бажано також включати представників зацікавлених осіб із правом дорадчого голосу – представників громадських організацій, бізнес-структур, якщо співробітництво зачіпає відповідні інтереси. Зацікавлені особи мають право брати участь у розробці проєктів, аналізі, моніторингу ефективності застосування, внесенні змін і доповнень, скасуванні РС. Технічне завдання на розробку РС має бути затверджене на спільному засіданні учасників співробітництва. Повідомлення про розробку проєкту РС повинне містити інформацію про те, до яких процедур діяльності будуть встановлюватися вимоги, що розробляються, з коротким викладом мети цього РС й обґрунтуванням необхідності його розробки, а також найменування розроблювача, його поштова адреса й адреса електронної пошти, за якими здійснюється прийом пропозицій і зауважень зацікавлених осіб, інших громадян і організацій.

Прийнятий за основу проєкт РС підлягає обов'язковій експертизі і публічному обговоренню. Експертизу проєкту РС проводять з метою оцінювання незалежними експертами його відповідності чинному законодавству, іншим документам, а також для виявлення можливих негативних наслідків реалізації положень РС. Експертизу мають проводити не менш як два незалежні експерти, що відбираються на конкурсній основі. У ході експертизи повинні бути розглянуті альтернативні проєкти, якщо такі є. Висновки стосовно цих проєктів додаються до розробленого проєкту адміністративного регламенту на всіх стадіях його розгляду.

Мета публічного обговорення – врахування всіх наданих пропозицій. Публічне обговорення проєкту РС має здійснюватися одночасно в таких формах:

- 1) розсилання проєкту РС територіальним громадам та зацікавленим особам, збір письмових зауважень і пропозицій у встановлений термін;
- 2) розміщення проєкту РС в інтернеті й опублікування проєкту із зазначенням адреси, у тому числі електронної, на яку будь-яка особа може надіслати зауваження і пропозиції, а також із встановленням терміну, протягом якого приймаються зауваження і пропозиції;
- 3) проведення публічного заходу, метою якого є обговорення проєкту РС. Про захід дається оголошення в засобах масової інформації. У заході повинні мати можливість узяти участь представники зацікавлених осіб. За підсумками заходу приймається підсумкове рішення.

За результатами експертизи й публічного обговорення проєкт РС підлягає доопрацюванню розробником. Проєкт РС затверджується спільним рішенням органів місцевого самоврядування, які є учасниками співробітництва.

Зміну (оптимізацію) РС мають ініціювати учасники співробітництва, інші зацікавлені особи щорічно за підсумками аналізу ефективності застосування РС.

РС застосовують органи місцевого самоврядування в межах співробітництва, що передбачає:

- дотримання встановлених РС стандартів виконання завдань співробітництва;
- інформування зацікавлених осіб про вимоги РС;
- доступну форму надання тексту РС зацікавленим особам;
- контроль за застосуванням і ефективністю РС;
- доступність для контролю всіх регульованих РС дій, процедур і процесів із

розробки, прийняття і виконання управлінських рішень і адміністративних актів з боку територіальних громад, зацікавлених осіб, громадян і організацій;

– застосування заходів дисциплінарної відповідальності за порушення вимог РС посадовими особами місцевого самоврядування;

– скасування адміністративних актів, прийнятих із порушенням регламентних вимог;

– відшкодування збитків громадянам і організаціям, заподіяних внаслідок недотримання вимог РС.

За порушення вимог РС посадова особа органу місцевого самоврядування має нести дисциплінарну відповідальність відповідно до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Якщо посадова особа органу місцевого самоврядування порушила РС, бажаючи уникнути негативних наслідків, пов'язаних із недосконалістю його норм, вона зобов'язана негайно повідомити про це й у встановленому порядку внести зміни у відповідний РС. Факт такого порушення розглядається в порядку, передбаченому РС. За підсумками розгляду дається висновок про достатність (недостатність) підстав для відповідного порушення норм РС. Приховування порушення (не повідомлення) кваліфікується як порушення норм РС, за що особа має бути притягнута до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, якщо організаційна система прийняття рішень у межах співробітництва територіальних громад є нечіткою, нераціональною та незрозумілою, то співробітництво буде неефективним. Унаслідок поганої регламентації стає можливим суб'єктивізм й упередженість під час виконання завдань співробітництва, його організація залишатиметься значною мірою непрозорою та закритою. Це, у свою чергу, може збільшити недовіру до співробітництва з боку відповідних територіальних громад і створити додаткові можливості для зловживань та безвідповідальності. За таких умов одним з основних інструментів організаційного механізму раціоналізації співробітництва територіальних громад є регламентація взаємодії.

На наш погляд, перспективою подальших досліджень співробітництва територіальних громад є його кадрове забезпечення та відповідна система менеджменту персоналу, залученого до виконання завдань співробітництва.

Список використаних джерел

1. Арапова А. С. Сучасний стан та перспективи співробітництва територіальних громад в Україні / А. С. Арапова, О. Б. Циклаурі // Вісн. Маріупол. держ. ун-ту. Сер. «Право». – 2016. – Вип. 12. – С. 122 – 129.
2. Врублевський О. Співробітництво територіальних громад / О. Врублевський. – Київ : Легальний статус, 2014. – 56 с.
3. Гелич А. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад / А. Гелич // Юрид. Україна. – 2014. – № 10. – С. 67 – 71.
4. Козаченко Ю. В. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації / Ю. В. Козаченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 20. – С. 67 – 71.
5. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Костіна Н. А. – Запоріжжя, 2017. – 227 с.
6. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика / П. М. Любченко // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 129. – С. 50 – 59.
7. Мусаєва І. А. Сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону / І. А. Мусаєва // Ефективність держ. упр. – 2016. – Вип. 3. – С. 208 – 215.
8. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
9. Реєстр договорів по співробітництво : за даними Міністерства регіонального

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-28.05.2019.pdf>.

10. Смачний В. В. Методика оцінки розвитку співробітництва територіальних громад на регіональному рівні / В. Смачний // *Акт. пробл. держ. упр.* – 2018. – Вип. 1. – С. 145–151.
11. Тереняк Л. В. Адміністративне право: слов. основ. термінів / Л. В. Тереняк ; Харк. нац. аграр. ун-т ім. В. В. Докучаєва. – Харків : ХНАУ, 2012. – 66 с.
12. Узун Ю. В. Співробітництво територіальних громад в Україні та програми допомоги іноземних фондів / Ю. В. Узун // *Політичне життя.* – 2016. – № 4. – С. 34–46.
13. Шаров Ю. П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації / Ю. П. Шаров // *Аспекти публічного управління.* – 2015. – № 4. – С. 102–110.

List of references

1. Arapova A. S., & Tsyklauri O. B. Suchasnyi stan ta perspektyvy spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini. *Visn. Mariupol. derzh. un-tu. Ser. Pravo.* 2016. Vol. 12. P. 122–129 [in Ukrainian].
2. Vrublevskiy O. Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Kyiv: Lehalnyi status, 2014. 56 p. [in Ukrainian].
3. Helych A. Utvorennia spilnykh komunalnykh pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii yak forma spivrobitnytstva terytorialnykh hromad. *Yuryd. Ukraina.* 2014. № 10. P. 67–71 [in Ukrainian].
4. Kozachenko Yu. V. Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad u mezhakh infrastruktornoï transformatsii. *Investysii: praktyka ta dosvid.* 2017. № 20. P. 67–71 [in Ukrainian].
5. Kostina N. A. Rozvytok spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v umovakh reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.04. Zaporizhzhia, 2017. 227 p. [in Ukrainian].
6. Liubchenko P. M. Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: teoriia i praktyka. *Problemy zakonnosti.* 2015. Vol. 129. P. 50–59 [in Ukrainian].
7. Musaieva I. A. Sutnist orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia finansovym zabezpechenniam rehionu. *Efektivnist derzh. upr.* 2016. Vol. 3. P. 208–215 [in Ukrainian].
8. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17 cherv. 2014 r. № 1508-VII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
9. Reiestr dohovoriv po spivrobitnytstvo: za danymy Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-28.05.2019.pdf> [in Ukrainian].
10. Smachnyi V. V. Metodyka otsinky rozvytku spivrobitnytstva terytorialnykh hromad na rehionalnomu rivni. *Akt. probl. derzh. upr.* 2018. Vol. 1. P. 145–151 [in Ukrainian].
11. Tereniak L. V. Administratyvne pravo: slov. osnov. terminiv. Kharkiv: KhNAU, 2012. 66 p. [in Ukrainian].
12. Uzun Yu. V. Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad v Ukraini ta prohramy dopomohy inozemnykh fondiv. *Politychne zhyttia.* 2016. № 4. P. 34–46 [in Ukrainian].
13. Sharov Yu. P. Potentsial ta instrumenty spivrobitnytstva spromozhnykh hromad v umovakh detsentralizatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia.* 2015. № 4. P. 102–110 [in Ukrainian].

Vitalii Smachnyi. Development of organizational mechanism for local communities cooperation

The article is devoted to the analysis of regulation of cooperation of local communities as a component of the organizational mechanism of cooperation. It is revealed that such document as a Regulation is a legal act that defines an administrative procedure (administrative procedures). The Regulations define the mandatory requirements for administrative processes and their components in the amount and forms that allow ensuring effective implementation of their competence by the local governmental body, its structural units and officials.

The general principles for developing administrative procedures by the Regulations, including Regulations on cooperation are considered. It is determined that in order to optimize and modernize the performance of cooperation functions, any Regulation on cooperation should ensure: unification

and universalization of the procedure for implementation of cooperation functions by local communities within their tasks; optimization of performance indicators on cooperation tasks; elimination of unnecessary administrative actions and procedures within the framework of cooperation; simplification of administrative procedures in the implementation of cooperation; reducing the period of administrative actions and procedures in the process of interaction of local communities; elimination of unjustified actions at the discretion of bodies or officials within the framework of cooperation; removal of unjustified burden on local communities that act within the framework of cooperation.

It has been researched that the Regulations on cooperation establish administrative procedures for cooperation of local self-government bodies.

It is revealed that the Regulations on cooperation of local communities should provide the following procedures: exchange of information on planned activities and decisions on cooperation tasks; developing coherent approaches in the preparation of draft regulatory acts within the cooperation objectives; ensuring additional control over the processes of formation, implementation and responsibility for agreed programs and projects within the cooperation objectives; coordination of practical actions of the relevant local self-government bodies within cooperation tasks.

Key words: cooperation of local communities, municipal administration, management relations, regulation, rules of cooperation.

Надійшла до редколегії 17.10.19

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

БЕЗЕНА Іван Михайлович,
канд. філос. наук, докторант ДРІДУ НАДУ, зав. каф.
соц.-гуманіт. освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради, м. Дніпро

БОРИСЕНКО Ольга Петрівна,
д-р наук з держ. упр., проф., проф. каф. публічного управління
та митного адміністрування Ун-ту митної справи та фінансів, м. Дніпро

ЗАСТРОЖНИКОВА Ірина Володимирівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. публічного управління,
адміністрування та права Таврійського
держ. агротехнол. ун-ту ім. Дмитра Моторного, м. Мелітополь

ЗЮЗЬ Ольга Сергіївна,
аспірант ХарРІ НАДУ, м. Харків

КОРНІЄВСЬКИЙ Сергій Володимирович,
канд. наук з держ. упр., спеціаліст відділу у справах молоді
управління молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації, м. Дніпро

МАЛАНЧІЙ Микола Олександрович,
канд. наук з держ. упр., докторант Нац. акад.
Держ. прикордонної служби України, м. Хмельницький

МОСКАЛЮК Сергій Володимирович,
здобувач навч.-наук.-виробн. центру
Нац. ун-ту цивільного захисту України, м. Харків,
директор гіпермаркету «Епіцентр», м. Чернівці

ПАШКОВА Ганна Геннадіївна,
канд. наук з держ. упр., заст. декана факультету соц.-психол. освіти
та управління Дніпропетр. держ. ун-ту внутрішніх справ, м. Дніпро

ПОШЕДІН Олег Іванович,
канд. іст. наук., доц., доц. каф. глобалістики, євроінтеграції
та управління нац. безпекою НАДУ, м. Київ

ПРАВ Юрій Григорович,
канд. екон. наук, доц., докторант Навч.-наук. ін-ту міжнар. відносин
та соц. наук Міжрегіон. академії управління персоналом, м. Київ

РЄЗНИКОВ Валерій Володимирович,
канд. екон. наук, доц., докторант навч.-наук.-виробн. центру
Нац. ун-ту цивільного захисту України, м. Харків

РУДІК Олександр Миколайович,
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права та європейської
інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

СМАЧНИЙ Віталій Валерійович,
аспірант ОРІДУ НАДУ, м. Одеса,
заст. сільського голови з питань діяльності
виконавчих органів ради Олександрівської сільської ради
Жмеринського району Вінницької області

СОРОКІНА Наталія Григорівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ШИРОКОВ Сергій Борисович,
аспірант ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

ЯНЮК Сергій Васильович,
аспірант ОРІДУ НАДУ,
нач. каф. забезпечення паливом та мастильними матеріалами
ф-ту підготовки спеціалістів матеріально-технічного забезпечення
Військової академії, м. Одеса

ЯРОВОЙ Тихон Сергійович,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф. публічного адміністрування
Міжрегіон. академії управління персоналом, м. Київ

Наукове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Збірник наукових праць
Заснований у 2009 р.
Випуск 4(43), 2019 р.

Редактори: А. В. Соколова, О. М. Шаповалова
Комп'ютерний оригінал-макет – К. О. Надтока

Підписано до друку 24.12.19. Формат 70х100 1/16. Ум. друк. арк. 11,54.
Обл.-вид. арк. 11,32. Тираж 100 пр. Зам. № 50/19.

Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
ДК №1743 від 06.04.2004 р.
Видруковано в повній відповідності до оригінал-макета
Видавництво «Грані»
Україна, 49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, буд. 12 д, кв. 8
e-mail: graniprint@gmail.com